ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique, le 29 mars 1990, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant les arrêtés royaux 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 et du 26 septembre 1980 portant exécution des articles 1er, b, et 4, 2E, de la loi du 1er septembre 1980 relative à l'octroi et au paiement d'une prime syndicale à certains membres du personnel du secteur public", a donné le 30 mai 1990 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 29 maart 1990 door de Minister van Openbaar Ambt verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van de koninklijke besluiten 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 en van 26 september 1980 houdende uitvoering van de artikelen 1, b, en 4, 2E, van de wet van 1 september 1980 betreffende de toekenning en de uitbetaling van een vakbondspremie aan sommige personeelsleden van de overheidssector", heeft op 30 mei 1990 het volgend advies gegeven :

EXAMEN DU TEXTE.

Préambule.

Alinéas 1er, 2 et 5.

L'usage étant de ne pas viser les articles de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attributifs de compétences, les alinéas 1er, 2 et 5 doivent être omis.

Alinéa 8 (devenant l'alinéa 5).

Les mots "... dans lequel sont consignées les conclusions de la négociation au sein ..." doivent être omis.

Dispositif.

Article 1er.

Il est d'usage de ne pas mentionner dans le dispositif les modifications subies par les textes auxquels il est fait référence.

Le texte suivant est proposé :

"1Ele 1E est remplacé par la disposition suivante :

"1Eles mots "la loi" désignent la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques

et les syndicats des agents relevant de ces autorités;"."

Article 2.

Le texte néerlandais du paragraphe 1er, 1E, devrait être rédigé en tenant compte de l'observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 4.

Au paragraphe 2bis, alinéa 2, en projet, il est prévu qu'un délégué désigné en qualité d'observateur par le ministre de l'Intérieur siège dans chacune des sous-sections.

Sans doute, en vertu de l'article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988, l'autorité nationale est-elle compétente pour déterminer les règles relatives aux relations des autorités et des organisations syndicales des agents relevant de ces autorités. Mais le Conseil d'Etat, section de législation, n'aperçoit pas la raison pour laquelle un délégué du ministre de l'Intérieur siège comme observateur au sein de chacune des sous-sections, alors que la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités ne prévoit pas la présence d'un observateur du Gouvernement national et qu'aucun critère objectif ne peut justifier une telle présence.

Au 3E de l'article 4, il convient d'écrire :

"3Ele paragraphe 3 est remplacé par la disposition suivante :

"§ 3. Les organisations syndicales visées à l'article 7 de la loi siègent dans les sections visées au paragraphe 2 ainsi que dans les sous-sections visées au paragraphe 2 et au paragraphe 2bis"".

Article 5.

La phrase liminaire serait mieux rédigée comme suit :

"Art. 5. L'article 19 du même arrêté est complété par l'alinéa suivant :".

Article 7.

Le texte néerlandais devrait être rédigé en tenant compte de l'observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 8.

L'article 21, § 1er, 2E, doit être rédigé, en français, comme suit :

"2Ede la délégation de chaque organisation syndicale représentative".

Article 23.

Le f) et le g) doivent être groupés.

Le f) serait mieux rédigé comme suit :

"f)le 19E est remplacé comme suit :

"19E l'Institut d'expertise vétérinaire"".

Le texte néerlandais de a) à e) devrait être rédigé en tenant compte de l'observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Il convient d'insérer dans l'arrêté en projet une disposition par laquelle sont abrogés les différents arrêtés pris par les Communautés et Régions relatifs à la matière du présent arrêté. Depuis la loi spéciale du 8 août 1988 de réformes institutionnelles, l'Etat reprend d'ailleurs intégralement l'exercice d'une compétence qui lui est dévolue par la loi spéciale précitée.

Article 25.

Dans la lettre par laquelle il soumet le projet à la section de législation du Conseil d'Etat, le Ministre de la Fonction publique attire spécialement l'attention sur

l'article 25 du projet en tant qu'il concerne les services des Collèges des Commissions communautaires. Il expose le problème comme suit :

> "La question se pose de savoir si leur insertion dans le projet et plus particulièrement dans un comité de secteur se justifie au regard du fondement constitutionnel de ces institutions et de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises. En effet, selon l'opinion unanime des autorités publiques et des organisations syndicales, ces Commissions ne sont pas à considérer comme des pouvoirs locaux et doivent être traités de la même manière que les autres services publics nationaux, communautaires et régionaux".

Une telle opinion ne peut être admise en ce qui concerne la Commission communautaire française et la Commission communautaire flamande.

Celles-ci remplacent en effet les commissions de la culture et sont, comme elles, soumises à tutelle. De plus, elles ne disposent que d'un pouvoir réglementaire (1).

Il est indifférent que l'existence de ces institutions soit prévue par la Constitution. Il en est ainsi des communes, provinces, agglomérations et fédérations de communes. De même, le fait que les organes de ces Commissions soient composés des mandataires de la Région de Bruxelles-Capitale est étranger à la nature juridique de celles-ci, puisqu'il en est ainsi des organes de l'agglomération

---

(1)Articles 68, § 2, 78 et 83 de la loi du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

bruxelloise qui est incontestablement une institution à caractère local.

L'exposé des motifs de la loi du 12 janvier 1989 confirme, d'ailleurs, que ces Commissions, en tant qu'elles exercent les compétences visées à l'article 64 de la même loi, sont des pouvoirs subordonnés (2).

Un raisonnement identique ne pourrait être tenu en ce qui concerne la Commission communautaire commune.

Certes, en tant que celle-ci se substitue aux commissions réunies de la culture et exerce les mêmes compétences que la Commission communautaire française et la Commission communautaire flamande, lorsqu'il s'agit d'objets d'intérêt commun, elle pourrait être considérée comme un pouvoir subordonné (3). Toutefois, la Commission communautaire commune n'est pas soumise à tutelle dans l'exercice de ces compétences, qui ne sont d'ailleurs qu'éventuelles et accessoires.

En revanche, cette Commission règle par voie d'ordonnances et d'arrêtés les matières dites biperson-nalisables et se substitue ainsi aux Chambres législatives et au Gouvernement national.

---

(2)Doc. parl. Sénat, nE 514-1 (1988-1989), p. 23. Dans le même sens, Serge LOUMAYE, Les nouvelles institutions bruxelloises, Courrier du CRISP 1989, nE 1232-1233, p. 47.

(3)Serge LOUMAYE, op. cit., p. 34.

De plus, en vertu de l'article 63, alinéa 2, de la loi du 12 janvier 1989, l'Assemblée réunie peut, comme les Conseils de Communautés, organiser une tutelle spécifique.

En conséquence, seule la Commission communautaire commune peut être assimilée aux services publics nationaux, communautaires ou régionaux (4).

---

(4) Serge LOUMAYE, op. cit., p. 34.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Aanhef.

Eerste, tweede en vijfde lid.

Aangezien het niet gebruikelijk is te verwijzen naar de artikelen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen die bevoegdheden verlenen, moeten het eerste, tweede en vijfde lid vervallen.

Achtste lid (dat het vijfde lid wordt).

De woorden "waarin de conclusies van de onderhandeling gevoerd in" moeten worden vervangen door het woord "van" en de woorden "zijn vermeld" moeten vervallen.

Bepalend gedeelte.

Artikel 1.

Het is niet gebruikelijk om de wijzigingen die zijn aangebracht in teksten waarnaar verwezen wordt, in het bepalend gedeelte te vermelden.

De volgende tekst wordt voorgesteld :

"1Ede bepaling onder 1E wordt vervangen als volgt :

"1E"de wet", de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel;"."

Artikel 2.

In de ontworpen paragraaf 1, 1E, schrijve men "ressorteren onder" in plaats van "afhangen van". Deze opmerking geldt ook voor de andere bepalingen van het ontwerp waar "afhangen van" wordt gebruikt.

Artikel 4.

In de ontworpen paragraaf 2bis, tweede lid, wordt bepaald dat een afgevaardigde die in de hoedanigheid van waarnemer door de Minister van Binnenlandse Zaken wordt aangewezen, zitting heeft in elk van de onderafdelingen.

Het is ongetwijfeld zo dat de nationale overheid, krachtens artikel 87, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, bevoegd is om de regels te bepalen aangaande de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel. Maar het is de Raad van State, afdeling wetgeving, niet duidelijk waarom een afgevaardigde van de Minister van Binnenlandse Zaken als waarnemer zitting heeft in elk van de onderafdelingen, terwijl de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel niet voorziet in

de aanwezigheid van een waarnemer van de nationale Regering en geen enkele objectieve maatstaf zo'n aanwezigheid kan wettigen.

In 3E van artikel 4 schrijve men :

"3Eparagraaf 3 wordt vervangen door de volgende bepaling :

> "§ 3. De in artikel 7 van de wet bedoelde vakorganisaties hebben zitting in de afdelingen bedoeld in paragraaf 2, alsook in de onderafdelingen bedoeld in paragraaf 2 en in paragraaf 2bis"."

Artikel 5.

De inleidende volzin zou beter als volgt worden geredigeerd :

"Art. 5. Artikel 19 van hetzelfde besluit wordt aangevuld met het volgende lid :".

Artikel 7.

Het ontworpen opschrift van hoofdstuk II van titel III zou aldus moeten luiden :

"Bepalingen die de onderhandelingscomités en de afdelingen en onderafdelingen die in hun midden opgericht worden, gemeen hebben".

Artikel 8.

De Franse tekst van artikel 21, § 1, 2E, moet als volgt worden geredigeerd :

"2Ede la délégation de chaque organisation syndicale représentative".

Artikel 23.

De bepalingen onder f) en g) moeten worden samengevoegd.

De bepaling onder f) zou beter als volgt worden geredigeerd :

"f)Het 19E wordt vervangen als volgt :

"19EHet Instituut voor veterinaire keuring"".

In de bepalingen onder a) tot en met e) schrijve men bovendien "a) Het 2E ...; b) Het 4E ...;" in plaats van "a) De 2E ...; b) De 4E ...;".

In het ontworpen besluit behoort een bepaling te worden ingevoegd die de verschillende besluiten opheft die genomen zijn door de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de aangelegenheid die in het onderhavige besluit aan de orde is. Sedert de bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot hervorming der instellingen, neemt de Staat immers in extenso de

uitoefening over van een bevoegdheid die hem door de voormelde bijzondere wet wordt opgedragen.

Artikel 25.

In de brief waarmee hij het ontwerp aanhangig maakt bij de afdeling wetgeving van de Raad van State, vestigt de Minister van Openbaar Ambt speciaal de aandacht op artikel 25 van het ontwerp in zover het de diensten van de Colleges van de Gemeenschapscommissies betreft. Hij zet het probleem als volgt uiteen :

> "De vraag rijst of de opneming (van die diensten) in het ontwerp en in het bijzonder in een sectorcomité gewettigd is in het licht van de grondwettelijke grondslag van die instellingen en van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen. De openbare overheid en de vakorganisaties zijn immers eensgezind van mening dat die Commissies niet te beschouwen zijn als lokale overheden en op dezelfde manier moeten worden behandeld als de andere openbare diensten van de nationale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten".

Met die opvatting kan niet ingestemd worden wat de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie betreft.

Deze vervangen immers de cultuurcommissies en zijn, zoals zij, aan toezicht gebonden. Bovendien hebben zij alleen maar een verordenende bevoegdheid (5).

---

(5)De artikelen 68, § 2, 78 en 83 van de wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen.

Het is van geen belang dat het bestaan van die instellingen door de Grondwet wordt bepaald. Dat is ook het geval met de gemeenten, de provincies, de agglomeraties en de federaties van gemeenten. Evenzo heeft het feit dat de organen van die Commissies samengesteld zijn uit verkozenen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest niets uitstaande met de juridische aard ervan, aangezien dat ook geldt voor de organen van de Brusselse agglomeratie, welke agglomeratie ontegenzeglijk een instelling van lokale aard is.

De memorie van toelichting van de wet van 12 januari 1989 bevestigt trouwens dat die Commissies lagere overheden zijn wanneer zij de bevoegdheden bedoeld in artikel 64 van dezelfde wet uitoefenen (6).

Precies dezelfde redenering zou niet kunnen worden gevolgd wat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreft.

In zover die Commissie in de plaats treedt van de verenigde cultuurcommissies en dezelfde bevoegdheden uitoefent als de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie, wanneer het aangelegenheden van gemeenschappelijk belang betreft, zou ze uiteraard kunnen

---

(6)Gedr. St. Senaat, nr. 514-1 (1988-1989), blz. 23. In dezelfde zin, Serge LOUMAYE, Les nouvelles institutions bruxelloises, Courrier du CRISP 1989, nr. 1232-1233, blz. 47.

worden beschouwd als een lagere overheid (7). De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie is evenwel niet aan toezicht gebonden in de uitoefening van die bevoegdheden, die trouwens maar potentieel en bijkomstig zijn.

Daarentegen regelt die Commissie door middel van ordonnanties en besluiten de zogenaamde bipersoonsgebonden aangelegenheden en treedt ze aldus in de plaats van de Wetgevende Kamers en de nationale Regering.

Bovendien kan de Verenigde Vergadering krachtens artikel 63, tweede lid, van de wet van 12 januari 1989, zoals de Gemeenschapsraden, een specifiek toezicht instellen.

Bijgevolg kan alleen de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie gelijkgesteld worden met de openbare diensten van de nationale Staat, de Gemeenschappen of de Gewesten (8).

---

(7)Serge LOUMAYE, op. cit., blz. 34.

(8)Serge LOUMAYE, op. cit., blz. 34.

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

C.-L. CLOSSET, conseillers d'Etat,
J.-C. GEUS, staatsraden,

F. RIGAUX, assesseurs de la section de législation,

P. GOTHOT, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : J. GIELISSEN, greffier assumé,
Mevrouw : toegevoegd griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. C. MENDIAUX, premier auditeur.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. C. MENDIAUX, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN. J.-J. STRYCKMANS.