

Rolnummer 4823
Arrest nr. 108/2010 van 30 september 2010

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en M. Bossuyt, en de rechters R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey en P. Nihoul, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 198.078 van 20 november 2009 in zake Daniel Regaert tegen de Franse Gemeenschap, tussenkomende partij : het Waalse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 3 december 2009, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Is artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen in overeenstemming met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het enkel aan de decreetgever impliciete bevoegdheden toekent, zodat het aan de gemeenschappen de mogelijkheid zou bieden om, voor de ambtenaren van wie het statuut tot de bevoegdheid van de wetgevende macht behoort, te voorzien in afwijkingen van de bepalingen van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, terwijl een dergelijke afwijking zou zijn uitgesloten voor de ambtenaren van wie het statuut tot de bevoegdheid van de uitvoerende macht behoort met toepassing van artikel 87, § 1, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Daniel Regaert, wonende te 7911 Oeudeghien, Croisissart 5;
- de Franse Gemeenschapsregering;
- de Waalse Regering;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 17 juni 2010 :

- zijn verschenen :

. Me M. Coomans de Brachène *loco* Mr. M. Uyttendaele, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Franse Gemeenschapsregering;

. Me C. Molitor *loco* Mr. J. Bourtembourg, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Waalse Regering;

. Me V. Vander Geeten *loco* Mr. F. Gosselin, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers J. Spreutels en E. De Groot verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied*

D. Regaert heeft bij de Raad van State de nietigverklaring gevorderd van het besluit van de Franse Gemeenschapsregering van 1 december 2006 tot instelling van een mandatenregeling voor de ambtenaren-generaal van de Diensten van de Regering van de Franse Gemeenschap, de Hoge Raad voor de Audiovisuele Sector en de instellingen van openbaar nut die onder het Comité van Sector XVII ressorteren, en meer in het bijzonder van de artikelen 5, 8 tot 17, 25, 9°, 38, 79 en 81 ervan.

De Raad van State heeft de tussenkomst van het Waalse Gewest ontvankelijk verklaard om reden dat de Waalse Regering op 31 augustus 2006 een besluit heeft aangenomen waarvan de inhoud soortgelijk is aan die van het bestreden besluit.

De verzoeker voor de Raad van State voert onder meer de schending aan van artikel 87, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de onbevoegdheid van de auteur van de handeling, de schending van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, in het bijzonder artikel 3, § 1, laatste lid, ervan, alsook van het koninklijk besluit van 28 september 1984 tot uitvoering van die wet, in het bijzonder artikel 42 ervan, de schending van artikel 6 van het 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 en goedgekeurd bij de wet van 4 april 1991, en de schending van artikel 2 van het Aanvullend Protocol bij het Europees Sociaal Handvest, gedaan te Straatsburg op 5 mei 1988 en goedgekeurd bij de wet van 26 september 1996. Hij doet met name gelden dat artikel 25, 9°, van het bestreden besluit, door elk vakbondsverlof aan de houders van een mandaatfunctie te ontzeggen, de bij het voormelde artikel 87, § 5, aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid zou schenden.

De Raad van State is van oordeel dat de houders van een mandaatfunctie aan de wet van 19 december 1974 en aan het koninklijk besluit van 28 september 1984 zijn onderworpen en dat de Franse Gemeenschap, door hun elk vakbondsverlof te ontzeggen, een federale bevoegdheid heeft uitgeoefend die krachtens dat voormelde artikel 87, § 5, aan de federale overheid is voorbehouden. Op het argument van de Franse Gemeenschap waarbij de theorie van de impliciete bevoegdheden wordt aangevoerd, antwoordt hij dat de toepassing ervan, krachtens artikel 10 van de voormelde bijzondere wet, aan de decreetgever is voorbehouden en dat zij niet door de gemeenschaps- en gewestregeringen kan worden angewend; maar, aangezien hij vaststelt dat het bepalen van het statuut van het personeel van de gewest- en gemeenschapsadministraties krachtens artikel 87, § 1, van dezelfde wet tot de rechtstreekse bevoegdheid van de regeringen behoort, is hij van oordeel dat het feit dat die laatsten zich, bij de uitoefening van die reglementaire bevoegdheid, niet op artikel 10 van die wet kunnen beroepen, de aanhangigmaking bij het Grondwettelijk Hof kan verantwoorden. Hij stelt bijgevolg de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag aan het Hof.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de prejudiciële vraag

A.1.1. D. Regaert wijst erop dat hij voor de Raad van State heeft aangevoerd dat de Franse Gemeenschapsregering geen beperking kon aanbrengen op de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel zonder artikel 87, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen te schenden. Aangezien de wet van 19 december 1974 niet van toepassing is op de ambtenaren van de wetgevende vergaderingen, zou het antwoord op de prejudiciële vraag geen weerslag kunnen hebben op de grond van het geschil, daar het betrekking heeft op het statuut van de ambtenaren van de Franse Gemeenschapsregering. Hij verzoekt dus om de vraag te verwerpen.

A.1.2. Die opmerking brengt de Ministerraad in zijn memorie van antwoord ertoe zich af te vragen of de prejudiciële vraag relevant is en of het noodzakelijk is erop te antwoorden indien zij niet dienend is voor de oplossing van het voor de Raad van State hangende geschil.

A.1.3. In haar memorie van antwoord is de Franse Gemeenschapsregering van mening dat D. Regaert de draagwijdte van de prejudiciële vraag geweld aandoet, die geen betrekking heeft op een eventuele discriminatie naar aanleiding van het vaststellen van het statuut van de ambtenaren van de diensten van de regeringen en van de ambtenaren van de diensten van de parlementen. Zij heeft betrekking op een eventuele discriminatie naar aanleiding van het vaststellen van het statuut van de ambtenaren van de diensten van de regeringen, enerzijds, en van de in artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bedoelde instellingen, anderzijds. Het antwoord op de prejudiciële vraag kan dus een weerslag hebben op het geschil.

A.1.4. In haar memorie van antwoord voert de Waalse Regering aan dat de wet van 19 december 1974 ook betrekking heeft op de diensten van de wetgevende vergaderingen van de gemeenschappen en de gewesten, aangezien zij - naar het voorbeeld van de diensten van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de Senaat - niet van het toepassingsgebied van het in die wet vervatte vakbondsstatuut zijn uitgesloten bij artikel 1 ervan : het antwoord op de prejudiciële vraag heeft een weerslag op het geschil dat bij de verwijzende rechter aanhangig is gemaakt.

Ten gronde

A.2.1. D. Regaert zet uiteen dat het verschil in behandeling tussen ambtenaren van wetgevende vergaderingen en ambtenaren van regeringen zijn oorsprong vindt in de aard zelf van de macht waartoe zij behoren. Het statuut van de rijksambtenaren wordt door de Koning vastgesteld krachtens artikel 107 van de Grondwet, dat van de ambtenaren van de gemeenschaps- en gewestregeringen door die regeringen krachtens artikel 87 van de voormelde bijzondere wet; die wet strekt ertoe aan die regeringen de naleving van federale beginselen (reglementaire autonomie van de gemeenschaps- en gewestregeringen inzake personeel - waarbij de aangelegenheid van de pensioenen federaal blijft -, beperkt door de verplichting om het personeel via « SELOR » te rekruteren, om de algemene beginselen van het openbaar ambt na te leven die op federaal niveau zijn vastgesteld en om de op federaal niveau vastgestelde wijze waarop de collectieve betrekkingen worden geregeld, na te leven, waarbij die aangelegenheid trouwens betrekking heeft op de problematiek van het sociaal overleg, dat federaal is gebleven met betrekking tot de privésector) op te leggen. Aangezien dergelijke beginselen niet voor de ambtenaren van de wetgevende vergaderingen zijn vastgesteld, behouden die vergaderingen hun autonomie. Indien zij bij decreet het vakbondsstatuut van hun ambtenaren regelen en indien het in het geding zijnde artikel 10 aanleiding geeft tot dat decreet, blijkt uit het voorafgaande dat die bepaling in overeenstemming is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in de huidige institutionele logica; de vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

A.2.2. D. Regaert stelt daarenboven de vraag of elk gemeenschaps- en gewestparlement, in de huidige stand van de bevoegdheidsverdelende regels, door geen regel aan te nemen waarbij de modaliteiten worden vastgesteld om overleg te plegen en te onderhandelen met de vakorganisaties die de belangen verdedigen van de personeelsleden die het tewerkstelt, een discriminatie teweegbrengt tussen zijn personeelsleden, de personeelsleden van de andere diensten en overheden en de werknemers van de privésector in het algemeen.

A.3.1. De Ministerraad brengt de feiten van de zaak in herinnering en merkt op dat de rechtsleer verdeeld is over de vraag of artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 het de gemeenschaps- en gewestregeringen mogelijk maakt op te treden in een aangelegenheid die onder de federale wetgever ressorteert. De Raad van State lijkt dat niet te aanvaarden. De vraag betreft de interpretatie van het voormelde artikel 10, dat noch uitdrukkelijk, noch impliciet in een dergelijk geval voorziet. Het Hof is evenwel ertoe gemachtigd, wanneer een bepaling op verschillende manieren kan worden geïnterpreteerd, die interpretatie te suggereren die het meest in overeenstemming is met de Grondwet. Het kan zich niet eraan onttrekken de betekenis van de norm te onderzoeken, in het bijzonder wanneer de door de verwijzende rechter gesuggereerde interpretatie niet terug te vinden is in de parlementaire voorbereiding. Te dezen bevat de parlementaire voorbereiding van artikel 10 niets dat het mogelijk maakt te pleiten voor impliciete bevoegdheden die impliciet aan de regeringen zouden zijn toegekend. De interpretatie van de verwijzende rechter volgens welke zij over dergelijke bevoegdheden zouden beschikken, kan bijgevolg niet in aanmerking worden genomen en de prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

A.3.2. In ondergeschikte orde doet de Ministerraad gelden dat indien het Hof de interpretatie van de verwijzende rechter zou aannemen, geen enkele discriminatie zou kunnen worden vastgesteld ten nadele van de gemeenschaps- en gewestregeringen die het in het geding zijnde artikel 10 niet kunnen aanvoeren. De wetgevende en de uitvoerende macht kunnen per definitie niet met elkaar worden vergeleken krachtens de Grondwet zelf, rekening houdend met het beginsel met grondwettelijke waarde van de scheiding der machten. Te dezen dienen de impliciete bevoegdheden, in zoverre zij ertoe leiden dat het de gemeenschaps- en gewestparlementen mogelijk wordt gemaakt om inbreuk te maken op de wetgevende bevoegdheden die federaal zijn gebleven, als voorbehouden aangelegenheden te worden beschouwd, namelijk als aangelegenheden die bij de Grondwet exclusief aan de decreetgever zijn toevertrouwd met toepassing van het beginsel van de scheiding der machten. Door de mogelijkheid om impliciete bevoegdheden uit te oefenen enkel aan de decreetgever toe te kennen, heeft de bijzondere wetgever het natuurlijke verschil tussen de uitvoerende en de wetgevende macht willen bevestigen. De exclusief aan de decreetgever toegewezen bevoegdheid dient uitzonderlijk te blijven in zoverre zij ertoe leidt dat wordt afgeweken van de bevoegdheidsverdelende regels. Zij kan dus niet ruim worden geïnterpreteerd maar dient integendeel in de strikte zin van de tekst van de bijzondere wet te worden begrepen bij gebrek aan enige aanwijzing in tegenovergestelde zin in de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet. De prejudiciële vraag dient dus ontkennend te worden beantwoord.

A.4.1. De Franse Gemeenschapsregering brengt de feiten van de zaak in herinnering en merkt op dat in de rechtspraak van de Raad van State is aangegeven wat de rechtstreekse reglementaire bevoegdheid van de federale, gemeenschaps- en gewestregeringen inhoudt : bij de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet voor de eerstgenoemde, en bij artikel 87, §§ 1 en 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voor de andere wordt van het vaststellen van het statuut van hun ambtenaren een aan de uitvoerende macht voorbehouden bevoegdheid gemaakt, in tegenstelling tot wat artikel 9 van de voormelde bijzondere wet bepaalt voor het statuut van de ambtenaren van de instellingen die door de gemeenschaps- en gewestwetgevers zijn opgericht.

A.4.2. De Franse Gemeenschapsregering voert aan dat de gecombineerde lezing van de artikelen 9, 10 en 87, §§ 1, 2 en 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 inhoudt dat de deelentiteiten de impliciete bevoegdheden *a priori* kunnen aanwenden om af te wijken van de in de wet van 19 december 1974 vervatte regels wanneer zij het statuut vaststellen van de ambtenaren van de instellingen die zij oprichten (bedoeld in artikel 9), maar dat zij diezelfde impliciete bevoegdheden niet *a priori* kunnen aanwenden om af te wijken van de in de wet van 19 december 1974 vervatte regels wanneer zij het statuut vaststellen van de ambtenaren van hun eigen diensten (bedoeld in artikel 87, §§ 1 en 2). Die situatie is discriminerend en in strijd met de wil van de bijzondere wetgever die, via artikel 10, de autonomie van de gemeenschappen en de gewesten heeft willen beklemtonen; die wil werd bevestigd door de wijzigingen van artikel 10 bij de wetten van 1988 en 1993. De wetgever lijkt niet te hebben stilgestaan bij het beperken van het aanwenden van de impliciete bevoegdheden tot de gemeenschaps- en gewestwetgevers en heeft nagelaten om rekening te houden met de uitoefening door de gemeenschaps- en gewestregeringen van hun rechtstreekse reglementaire bevoegdheid. Indien artikel 10 in die zin zou moeten worden geïnterpreteerd dat het enkel de gemeenschaps- en gewestwetgever toestaat om de impliciete bevoegdheden aan te wenden, zou aan de gemeenschappen en de gewesten het recht worden ontzegd om de impliciete bevoegdheden aan te wenden in alle aangelegenheden waarin aan de uitvoerende macht een rechtstreekse reglementaire bevoegdheid is toegewezen. Dat zou in strijd zijn met de wil van de bijzondere wetgever.

A.4.3. Volgens de Franse Gemeenschapsregering zou die interpretatie bovendien een discriminatie teweegbrengen tussen gemeenschaps- en gewestregeringen en gemeenschaps- en gewestparlementen. Bij de uitoefening van haar rechtstreekse reglementaire bevoegdheid kan de uitvoerende macht van de deelentiteiten evenwel worden vergeleken met de wetgevende macht. De uitvoerende macht die op grond van haar rechtstreekse reglementaire bevoegdheid optreedt, is, zoals de wetgever, immers rechtstreeks en exclusief bevoegd om een welbepaald beleid in een bepaalde gemeenschaps- of gewestaangelegenheid in werking te stellen. Zij dient zoals hem te worden behandeld ten aanzien van de door de bijzondere wetgever nagestreefde doelstelling bij het aannemen van artikel 10. Die discriminatie wordt duidelijk geïllustreerd in het aan de verwijzende rechter voorgelegde geval aangezien de gemeenschappen en de gewesten, naargelang het statuut bij decreet of bij besluit is vastgesteld, al dan niet inbreuk kunnen maken op de aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheden. Een dergelijke interpretatie van artikel 10 zou het de gemeenschappen en de gewesten onmogelijk maken om eenheid te brengen in het statuut van de ambtenaren van de diensten die rechtstreeks van hen afhangen en dat van de ambtenaren van de instellingen die zij oprichten, wat hun autonomie ontgeenzeglijk zou aantasten, zonder dat iets een dergelijke aantasting objectief kan verantwoorden.

A.5.1. De Waalse Regering brengt de grondslagen van de impliciete bevoegdheden in herinnering en is van oordeel dat, met betrekking tot het verschil in behandeling dat voortvloeit uit het feit dat de wetgever en de uitvoerende macht verschillende mogelijkheden zouden hebben, een onderscheid moet worden gemaakt tussen, enerzijds, de bevoegdheden die de regering uitoefent via een bevoegdheidsdelegatie van een wetgever en, anderzijds, de bevoegdheden die de regering als enige uitoefent door zich - ten onrechte of terecht - op de theorie van de impliciete bevoegdheden te beroepen. Hoewel de overheid enkel binnen de perken van haar bevoegdheden - die bij de wet worden gedelegeerd - kan optreden, is niet elke bevoegdheidsdelegatie verboden. Er zou immers een buitensporige starheid in de werking van de instellingen worden ingevoerd wanneer elke delegatie wordt verboden. In beginsel kan een overheid zonder bevoegdheidsdelegatie niet als enige een bevoegdheid uitoefenen terwijl die bevoegdheid uitdrukkelijk aan een andere overheid is toegewezen bij de wet. Artikel 10 maakt het een overheid evenwel mogelijk om, onder bepaalde relatief strikte voorwaarden, haar bevoegdheidssfeer uit te breiden tot aangelegenheden waarvoor zij in theorie niet bevoegd is. Terwijl de delegatie van bevoegdheden aan een overheid - ook al heeft zij een reglementaire bevoegdheid - unaniem wordt aanvaard, lijkt diezelfde overheid niet ertoe gemachtigd de impliciete bevoegdheden aan te wenden.

A.5.2. De Waalse Regering is van oordeel dat de geest van artikel 10 moet worden onderzocht om te bepalen of een uitvoerende overheid zich erop kan beroepen en merkt op dat de Raad van State, in zijn arrest nr. 175.462 van 8 oktober 2007, heeft geoordeeld dat die bepaling niet op relevante wijze kan worden aangevoerd om een inbreuk, door een gewestelijke overheid met een reglementaire bevoegdheid, op een bevoegdheid van de federale overheid te verantwoorden. Omwille van doeltreffendheid heeft de bijzondere wetgever een gedeeltelijke en beperkte uitbreiding van de bevoegdheden van de decreetgever vastgelegd, maar hij heeft dat niet gedaan voor de regeringen van de deelentiteiten; er kan worden aangenomen dat indien hij daarmee had ingestemd, hij uitdrukkelijk daarin zou hebben voorzien. Door die situatie wordt een evident probleem van ongelijkheid en discriminatie gecreëerd. Het valt immers moeilijk aan te nemen dat zou kunnen worden afgeweken van het bij de wet van 19 december 1974 vastgestelde vakbondsstatuut wanneer de ambtenaren onder de wetgevende macht ressorteren, maar dat dat niet zou kunnen wanneer zij onder de uitvoerende macht ressorteren. Hoewel de decreetgever ertoe is gemachtigd af te wijken van sommige bepalingen die voortvloeien uit een federale wet, maakt geen enkel criterium het mogelijk te weigeren dat een regering van een deelentiteit afwijkt van regels die door de federale uitvoerende macht zijn vastgesteld. De onmogelijkheid waarop de regeringen stuiten, schendt bijgevolg klaarblijkelijk de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.6. In zijn memorie van antwoord merkt de Ministerraad op dat de andere partijen de in het geding zijnde bepaling discriminerend achten terwijl de prejudiciële vraag nochtans betrekking heeft op categorieën (de gemeenschaps- en gewestwetgevers en de gemeenschaps- en gewestregeringen) die geen vergelijkbare categorieën zijn : de wetgevende macht heeft als taak regels aan te nemen die de uitvoerende macht dient uit te voeren en die taken kunnen niet met elkaar worden vergeleken. Het aanwenden van de impliciete bevoegdheden door de gemeenschaps- en gewestwetgevers geschiedt in het kader van een democratisch debat dat zou ontbreken indien een regering, of zelfs een minister, die bevoegdheden aanwendde. De theorie van de scheiding der machten en dat gebrek aan een democratisch debat vereisen dat wordt besloten tot de niet-vergelijkbaarheid van die organen.

A.7.1. In haar memorie van antwoord is de Franse Gemeenschapsregering van mening dat het standpunt van D. Regaert op een slecht begrip van het probleem berust. Hoewel de wet van 19 december 1974 niet van toepassing is op de personeelsleden van de gemeenschaps- en gewestparlementen, geldt dat immers niet voor de leden van de in artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bedoelde instellingen. Evenzo, hoewel tussen de ambtenaren van de diensten van de regeringen en de ambtenaren van de parlementen een onderscheid bestaat dat zijn oorsprong vindt in de aard zelf van de macht waarvan zij afhangen, bestaat een dergelijk onderscheid niet tussen de leden van de diensten van de regeringen en die van de in dat artikel 9 bedoelde instellingen. De personeelsleden van die laatste instellingen hangen immers niet af van de gemeenschaps- en gewestparlementen.

A.7.2. Zij is van mening dat de prejudiciële vraag betrekking heeft op de inwerkingstelling van de impliciete bevoegdheden bij de uitoefening van de rechtstreekse reglementaire bevoegdheid, terwijl de Ministerraad vasthoudt aan de reglementaire uitvoeringsbevoegdheid waarvoor inderdaad kan worden aangenomen dat het natuurlijke verschil tussen de uitvoerende macht en de wetgevende macht zich ertegen verzet dat impliciete bevoegdheden worden aangewend. Bovendien, en los zelfs van het al dan niet bestaan van

een discriminatie, is het moeilijk te begrijpen hoe een gemeenschaps- of gewestregering de regelmatige aanwending van de in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen verankerde impliciete bevoegdheden zou kunnen verantwoorden in het kader van de uitoefening van haar reglementaire uitvoeringsbevoegdheid, aangezien de uitvoerende macht, in dat kader, de draagwijdte van een wetkrachtige norm nooit kan uitbreiden. Zij zou dat evenwel doen indien zij inbreuk maakte op de bevoegdheden van de federale overheid terwijl de inbreuk vooraf niet noodzakelijk is geacht voor de uitoefening van haar bevoegdheden door de gemeenschaps- of gewestwetgever.

Wanneer de gemeenschaps- of gewestregering een rechtstreekse reglementaire bevoegdheid uitoefent, oefent zij daarentegen een bevoegdheid uit die de bijzondere wetgever haar rechtstreeks heeft toegewezen en bevindt zij zich in een situatie die vergelijkbaar is met die van de gemeenschaps- of gewestwetgever. Het beantwoordt aan geen enkele legitieme doelstelling en is in strijd met die van de bijzondere wetgever om haar de uitoefening van de impliciete bevoegdheden te weigeren.

De Franse Gemeenschapsregering voegt eveneens daaraan toe dat de prejudiciële vraag niet berust op een interpretatie die door de verwijzende rechter aan de in het geding zijnde bepaling is gegeven, maar wel op de tekstuele betekenis ervan. Gesteld, *quod non*, dat in de prejudiciële vraag een interpretatie wordt gesuggereerd, zou zij terug te vinden zijn in de parlementaire voorbereiding aangezien zij rechtstreeks op de door de wetgever nagestreefde doelstelling zou zijn geïnspireerd. Het Hof heeft daarenboven de bevoegdheid om aan de in het geding zijnde bepaling een grondwetsconforme interpretatie te geven.

A.8. De Waalse Regering is, in tegenstelling tot de Ministerraad, van mening dat de interpretatie van de verwijzende rechter in aanmerking moet worden genomen, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof. Zij ziet niet in in welk opzicht een soortgelijke behandeling van de wetgevende vergaderingen en van de gemeenschaps- en gewestregeringen inzake betrekkingen met de vakorganisaties zou kunnen worden bekritiseerd. Niets toont aan dat hun ambtenaren in alle omstandigheden verschillend moeten worden behandeld.

- B -

B.1. De artikelen 9, 10 en 87, §§ 1, 2 en 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepalen :

« Art. 9. In de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, kunnen de Gemeenschappen en de Gewesten gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen oprichten of kapitaalsparticipaties nemen.

Het decreet kan aan voornoemde organismen rechtspersoonlijkheid toekennen en hun toelaten kapitaalsparticipaties te nemen. Onverminderd artikel 87, § 4, regelt het hun oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht.

Art. 10. De decreten kunnen rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Parlementen niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid ».

« Art. 87. § 1. Onverminderd artikel 88 beschikt iedere Regering over een eigen administratie, eigen instellingen en eigen personeel.

§ 2. Iedere Regering stelt de personeelsformatie vast van haar administratie en doet de benoemingen. Dit personeel wordt aangeworven door bemiddeling van het Vast Secretariaat voor werving van het Rijkspersoneel.

Het legt de eed af overeenkomstig de wettelijke bepalingen, in handen van de overheid die de Regering daartoe aanwijst.

[...]

§ 5. 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 behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid voor wat betreft de Gemeenschappen, de Gewesten en de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, met inbegrip van het onderwijs, de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en de verenigingen van gemeenten tot nut van het algemeen, uitgezonderd voor wat betreft de ‘ Radio Télévision belge de la Communauté française ’ en het ‘ Commissariat général aux relations internationales de la Communauté française ’. De betrokken Regering kan echter beslissen om voor die instellingen de voorheen vernoemde wettelijke beschikkingen toe te passen ».

B.2.1. Het verschil in behandeling waarover aan het Hof een vraag wordt gesteld, vloeit voort uit het feit dat het voormelde artikel 10 in die zin wordt opgevat dat het enkel aan de decreet- of ordonnantiegevers, met uitsluiting van de gemeenschaps- en gewestregeringen, de mogelijkheid voorbehoudt om bepalingen aan te nemen die niet tot hun bevoegdheid behoren.

B.2.2. Rekening houdend met de motivering van het verwijzingsarrest kan de prejudiciële vraag in die zin worden opgevat dat zij betrekking heeft op een verschil in behandeling dat het voormelde artikel 10 zou teweegbrengen tussen ambtenaren naargelang de vaststelling van hun statuut onder de wetgevende dan wel de uitvoerende macht : aangezien enkel de eerstgenoemde de impliciete bevoegdheden kan aanwenden overeenkomstig de in het geding zijnde bepaling, zouden de ambtenaren van wie het statuut door haar wordt geregeld - meer bepaald de ambtenaren van de instellingen bedoeld in artikel 9 van de voormelde bijzondere wet -, in tegenstelling tot de ambtenaren van wie het statuut door de laatstgenoemde wordt geregeld en die in het voormelde artikel 87, § 1, worden beoogd, kunnen worden onderworpen aan regels die zouden afwijken van die welke door de federale overheid zijn vastgesteld op grond van de exclusieve bevoegdheid die haar bij het voormelde artikel 87, § 5, wordt toegewezen.

B.3. De verzoeker voor de Raad van State vraagt dat de prejudiciële vraag zou worden « verworpen » daar zij geen weerslag heeft op de grond van het geschil; hij doet gelden dat de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel van toepassing is op de ambtenaren van de gemeenschaps- en

gewestregeringen (waarvan hij deel uitmaakt) maar niet op die van de wetgevende vergaderingen van de gemeenschappen en de gewesten.

B.4. Het staat in de regel aan de rechter die de prejudiciële vraag stelt, te bepalen of zij relevant is om het hem voorgelegde geschil te beslechten. Slechts indien dat klaarblijkelijk niet het geval is, vermag het Hof te beslissen dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft.

B.5. Uit de in het verwijzingsarrest vervatte elementen blijkt dat het geschil betrekking heeft op het vaststellen van regels betreffende het vakbondsstatuut van de ambtenaren van de overheidsdiensten, te dezen het ontzeggen van vakbondsverloven aan de houders van een mandaatfunctie.

B.6. De vaststelling van het vakbondsstatuut behoort tot de bevoegdheid van de wetgever. Zo bepaalt artikel 23, tweede lid en derde lid, 1^o, van de Grondwet dat « de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel » « het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen » waarborgen.

B.7. In die aangelegenheid komt de uitoefening van de in het in het geding zijnde artikel 10 bedoelde impliciete bevoegdheden dus enkel aan de decreet- of ordonnantiegever toe. Het staat aan hem te onderzoeken of moet worden afgeweken van de in artikel 87, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde regels en of, onder de in het voormelde artikel 10 besloten voorwaarden, de impliciete bevoegdheden moeten worden aangewend, en te beslissen of hij in voorkomend geval daaromtrent een machtiging aan de gemeenschaps- of gewestregering verleent.

B.8. Aangezien de in de in het geding zijnde bepaling bedoelde impliciete bevoegdheden, om de in B.6 en B.7 aangegeven redenen, niet door de Regering zelf rechtstreeks kunnen worden uitgeoefend, is het antwoord op de prejudiciële vraag niet dienstig voor de oplossing van het geschil dat bij de verwijzende rechter aanhangig is gemaakt.

B.9. De prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 30 september 2010.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior