GV.

- 1 -

31-07-1986
Vandemeulebroeke
Transmis à M.
Communiqué au Roi.

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 16 juli 1986 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr. ... "betreffende het verlof en de afwezigheid voor verminderde prestaties ten gunste van de personeelsleden van het onderwijs en de psycho-medisch-sociale centra die de leeftijd van vijftig jaar bereikt hebben of die ten minste twee kinderen niet ouder dan veertien jaar ten laste hebben", heeft op 18 juli 1986 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Premier Ministre, le 16 juillet 1986, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° ... "relatif aux congés et absences pour prestations réduites accordés aux membres du personnel de l'enseignement et des centres psycho-médico-sociaux, qui ont atteint l'âge de cinquante ans ou qui ont au moins deux enfants à charge qui n'ont pas dépassé l'âge de quatorze ans", a donné le 18 juillet 1986 l'avis suivant :

Gelet op de uiterst korte termijn waarin om advies wordt gevraagd, beperkt de Raad van State zich tot de volgende opmerkingen.

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het ontwerp strekt ertoe voor de personeelsleden van het rijksonderwijs en van de rijks-psycho-medisch-sociale centra en voor de gesubsidieerde personeelsleden van de gesubsidieerde onderwijsinstellingen en de gesubsidieerde psycho-medisch-sociale centra een regeling inzake verlof of afwezigheid wegens verminderde prestaties in te voeren welke analoog is met die vastgesteld in de artikelen 30bis en 36bis van het koninklijk besluit van 1 juni 1964 betreffende sommige verloven toegestaan aan personeelsleden van de rijksbesturen en betreffende de afwezigheden wegens persoonlijke aangelegenheid.

Ten aanzien van de thans voor de personeelsleden van het onderwijs en van de psycho-medisch-sociale centra geldende regeling vervat in hoofdstuk III van het koninklijk besluit nr. 297 van 31 maart 1984 betreffende de opdrachten, de wedden, de weddetoelagen en de verloven voor verminderde prestaties in het onderwijs en de psycho-medisch-sociale centra, vertoont het voorgelegde ontwerp volgende verschilpunten :

- het is niet van toepassing op de leden van de inspectiediensten van het gesubsidieerd kleuter- en lager onderwijs;

- het breidt de regeling uit tot de personeelsleden die ten minste twee kinderen, jonger dan veertien jaar, ten laste hebben;

.../...

- het laat de betrokken personeelsleden de keuze tussen het verlof (stand dienstactiviteit) en de afwezigheid (stand non-activiteit) voor verminderde prestaties;

- het bepaalt de minimum- en maximumgrens van de te presteren diensten en dienvolgens van het te bekomen verlof of afwezigheid;

- de nieuwe regeling geldt voor de schooljaren 1986-1987 en 1987-1988.

2. Blijkens de aanhef van het ontwerp-besluit moet rechtsgrond voor de ontworpen regeling worden gevonden in de artikelen 1, 6°, b), en 3, § 2, van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning.

Luidens deze bepalingen kan de Koning, met het oog op de bevordering van de tewerkstelling, specifieke maatregelen nemen voor de jongeren en de leerkrachten om aldus bij te dragen tot het scheppen van werkgelegenheid en het opslorpen van de werkloosheid (artikel 1, 6°, b) en kunnen de bedoelde koninklijke besluiten, in geval van dringende noodzakelijkheid, worden genomen zonder de adviezen te moeten vragen of de voorstellen te moeten afwachten die voorgeschreven zijn door andere bepalingen dan die van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

In het verslag aan de Koning is niet uiteengezet op welke wijze de voorgestelde maatregelen de tewerkstelling zullen bevorderen. Door de gemachtigde ambtenaar werd gewezen op de pedagogische en administratieve noodzaak om de

betrokken personeelsleden voor de duur van hun verminderde prestaties door werkloze leerkrachten of jongeren te vervangen. Enkel in de mate dat aldus nieuwe werkgelegenheid wordt geschapen, kan de ontworpen regeling haar rechtsgrond vinden in artikel 1, 6°, b), van de bijzondere-machtenwet en kan ze, gelet op haar inwerkingtreding bij het begin van het schooljaar 1986-1987, met beroep op de dringende noodzakelijkheid, genomen worden met vrijstelling van de adviezen die door een wet of een reglement zijn opgelegd.

De aanwending van de bijzondere machten voor het vaststellen van regelingen welke bij gewone koninklijke besluiten kunnen worden uitgevaardigd, brengt evenwel mee dat de ontworpen maatregelen, overeenkomstig artikel 4, § 3, van de wet van 27 maart 1986, kracht van wet zullen hebben en niet dan door een wet kunnen worden opgeheven, aangevuld, gewijzigd of vervangen.

3. De artikelen 2 en 6 bepalen dat de Minister of zijn gemachtigde de betrokken personeelsleden, op hun aanvraag, "kan" machtigen om verlof te nemen of afwezig te zijn voor verminderde prestaties. Uit die formulering volgt dat aan de overheid een discretionaire bevoegdheid wordt verleend om, in het belang van de inrichtingen, over de toekenning van het verlof of de afwezigheid te beslissen.

Aan de personeelsleden van de gesubsidieerde officiële en vrije inrichtingen zal, volgens de gemachtigde ambtenaar, het verlof of de aanwezigheid slechts kunnen worden toegestaan na instemming van de inrichtende machten.

.../...

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Voordrachtformulier.

Het is gebruikelijk dat de Regeringsleden die het ontworpen besluit medeondertekenen, het ook voordragen.

Men vermelde in het voordrachtformulier derhalve ook de Minister van Begroting.

Artikel 1.

Luidens dit artikel is de ontworpen regeling van toepassing op de personeelsleden van de inrichtingen van het rijksonderwijs (1°) en op de gesubsidieerde personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs (3°). Zij is eveneens van toepassing op de "personeelsleden onderworpen aan de wet van 1 april 1960 betreffende de diensten voor studie- en beroepsoriëntering en de psycho-medisch-sociale centra" (2°).

Volgens het verslag aan de Koning worden daardoor zowel de personeelsleden van de rijks-P.M.S.-centra als de gesubsidieerde leden van de gesubsidieerde P.M.S.-centra bedoeld. Het verdient aanbeveling zulks met zoveel woorden in het ontwerp op te nemen.

+

In de Nederlandse tekst vervange men in 1°, 2° en 3°, de woorden "onderworpen aan de wet" door "bedoeld in de wet".

.../...

Artikel 2.

In fine van de inleidende zin schrijve men : "... uit te oefenen op voorwaarde dat zij :". In het begin van 1°, 2°, 3° en 4° dient het woord "zij" dienvolgens te vervallen.

+

Om de verschillende betrokken personeelscategorieën van de rijks- en gesubsidieerde onderwijsinrichtingen en P.M.S.-centra met meer nauwkeurigheid aan te wijzen, schrijve men in 1° :

"1° hetzij stagiair zijn, hetzij vastbenoemd zijn, hetzij vastbenoemd zijn en als dusdanig erkend, waar deze erkenning vereist is, hetzij gelijkgesteld zijn met de vastbenoemde of definitief erkende personeelsleden".

Het tweede lid van 3°, dat typografisch bij het eerste lid dient aan te sluiten, bepaalt dat "binnen voormeld minimum en maximum ... de nog te verrichten prestaties steeds (moeten) afgerond worden, naar gelang van het geval, tot een volledig lesuur of tot een volledig uur".

Naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar beslist het personeelslid zelf over de afronding naar boven of naar onder toe.

Artikel 4.

In tegenstelling met artikel 28 van het koninklijk besluit van 1 juni 1964 betreffende sommige verloven toegestaan aan personeelsleden van de rijksbesturen en betreffende de af-

wezigheden wegens persoonlijke aangelegenheid, regelt het ontwerp niet het aantal verlofdagen wegens ziekte of gebrekkigheid waarop het betrokken personeelslid aanspraak kan maken noch de wijze van aanrekening van die verlofdagen. Uit de ontstentenis van een dergelijke regeling zou kunnen worden geconcludeerd dat het de bedoeling van de Regering is de periodes van afwezigheid ingevolge verlof voor verminderde prestaties als een volwaardige arbeidsperiode te beschouwen. Mocht dit niet het geval zijn, dan zal de tekst van het ontwerp in passende zin dienen aangevuld te worden.

Artikel 5.

In de artikelen 3, 5 en 7 van het ontwerp is sprake van "periodes van afwezigheid" of "periodes van verlof".

Hieronder kunnen worden verstaan hetzij de periodes, tijdens dewelke het personeelslid werkelijk afwezig is, hetzij de kalenderperiodes, tijdens dewelke hem een verlof of een afwezigheid voor verminderde prestaties wordt toegestaan.

Om verwarring te voorkomen kan het aanbeveling verdienen, althans in artikel 5, die termen op passende wijze te verduidelijken.

Artikel 6.

In fine van de inleidende zin schrijve men : "... uit te oefenen op voorwaarde dat zij :". In het begin van 1°, 2° en 3° dient het woord "zij" dienvolgens te vervallen.

Artikel 7.

Gelet op de dubbele betekenis van de woorden "periodes van afwezigheid" schrijve men duidelijkheidshalve:"Tijdens zijn afwezigheid ...".

Artikel 8.

In overeenstemming met de Franse tekst, vervange men de woorden "wedde/weddetoelage", door "wedde of weddetoelage".

Artikel 9.

Gelet op de korte termijn die hem is toegemeten, is het de Raad van State niet mogelijk na te gaan of er naast de in het artikel vermelde verlofregelingen, geen eigen of afwijkende regelingen bestaan voor de verschillende categorieën van personeelsleden, bedoeld in artikel 1 van het besluit.

Artikel 12.

In het tweede lid schrijve men : "De aanvraag moet, op straffe van verval ...".

Het tweede lid voorziet niet in een procedure ten behoeve van de personeelsleden van de rijks- en gesubsidieerde P.M.S.-centra. Het ontwerp zal op dit punt dienen aangevuld te worden.

.../...

Evenmin wordt in het derde lid bepaald welke de toestand zal zijn van het betrokken personeelslid tussen de datum van de aanvraag en de datum waarop hem kennis zal worden gegeven van de ministeriële beslissing.

In datzelfde lid dienen de data voluit te worden geschreven.

In de Franse tekst schrijve men bovendien : "... prenant cours le premier jour de l'année scolaire 1986-1987 ou le ler octobre 1986".

Artikel 13.

Het ontwerp vermeldt niet aan wie noch op welke wijze de opzegging dient te worden gedaan.

Indien de kennisgeving, zoals de aanvraag, door tussenkomst van het inrichtingshoofd of de inrichtende macht dient te geschieden, verdient het aanbeveling dit in de tekst van het artikel te vermelden.

De tekst ware overigens eenvoudiger gesteld als volgt :

"Het personeelslid kan uitsluitend op de eerste dag van een schooljaar een einde stellen aan het verlof of aan de afwezigheid wegens verminderde prestaties en zijn onmiddellijk voorafgaande opdracht opnieuw opnemen.

.../...

Het personeelslid geeft hiervan kennis vóór 15 maart van het voorafgaand schooljaar door tussenkomst van ... (verder zoals in de aan te passen tekst van artikel 12, tweede lid)".

Artikel 14.

Volgens het verslag aan de Koning beoogt artikel 14 de toestand te regelen van het personeelslid wiens opdracht geheel of gedeeltelijk wegvalt tijdens een periode van verlof of afwezigheid voor verminderde prestaties.

Uit de tekst van het artikel blijkt niet welke de rechtstoestand is van het personeelslid wiens opdracht tot minder dan de helft van een normale volledige prestatie wordt herleid.

Artikel 16.

In de Franse tekst schrijve men : "L'article 3 de l'arrêté royal n° 94 du 28 septembre 1982...".

Artikel 17.

Gelet op de bepaling van artikel 12, is deze bepaling overbodig.

Eu égard au bref délai dans lequel son avis est demandé, le Conseil d'Etat se limite aux observations qui suivent.

I. OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le projet a pour objet d'instaurer pour les membres du personnel de l'enseignement de l'Etat et des centres psycho-médico-sociaux de l'Etat ainsi que pour les membres du personnel subventionnés des établissements d'enseignement subventionnés et des centres psycho-médico-sociaux subventionnés, un régime de congés ou d'absences pour prestations réduites analogue à celui qui a été établi par les articles 30bis et 36bis de l'arrêté royal du 1er juin 1964 relatif à certains congés accordés à des agents des administrations de l'Etat et aux absences pour convenance personnelle.

Par rapport au régime qui est actuellement applicable aux membres du personnel de l'enseignement et des centres psycho-médico-sociaux et qui fait l'objet du chapitre III de l'arrêté royal n° 297 du 31 mars 1984 relatif aux charges, traitements, subventions-traitements et congés pour prestations réduites dans l'enseignement et les centres psycho-médico-sociaux, le projet soumis pour avis présente les différences suivantes :

- il ne s'applique pas aux membres des services d'inspection de l'enseignement maternel et primaire subventionné;

- il étend le régime aux membres du personnel qui ont au moins deux enfants à charge âgés de moins de quatorze ans;

.../...

- il laisse aux membres du personnel intéressés le choix entre le congé (position d'activité de service) et l'absence (position de non activité) pour prestations réduites;

- il détermine les limites minimum et maximum des services à accomplir et, par suite, du congé ou de l'absence qui peuvent être obtenus;

- le nouveau régime vaut pour les années scolaires 1986-1987 et 1987-1988.

2. Selon le préambule de l'arrêté en projet, le fondement légal de la réglementation en projet réside dans les articles 1er, 6°, b), et 3, § 2, de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

Aux termes de ces dispositions, le Roi peut, afin d'assurer la promotion de l'emploi, prendre des mesures spécifiques pour les jeunes et les enseignants en vue de contribuer à la création d'emplois et à la résorption du chômage (article 1er, 6°, b) et les arrêtés royaux y afférents peuvent, en cas d'urgence, être pris sans qu'il faille solliciter les avis ou attendre les propositions prescrites par des dispositions autres que celles de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

Le rapport au Roi n'indique pas en quoi les mesures proposées favoriseront l'emploi. Le fonctionnaire délégué a souligné la nécessité pédagogique et administrative de remplacer les membres du personnel concernés, pour la durée de leurs prestations réduites, par des enseignants ou des jeunes qui sont chômeurs. C'est seulement dans la mesure où

de nouveaux emplois seront ainsi créés que la réglementation en projet peut trouver son fondement légal dans l'article 1er, 6°, b), de la loi de pouvoirs spéciaux et que, appelée à entrer en vigueur au début de l'année scolaire 1986-1987, elle peut, vu l'urgence, être prise avec dispense des avis prescrits par une loi ou un règlement.

Le recours aux pouvoirs spéciaux pour établir des réglementations qui peuvent être édictées par des arrêtés royaux ordinaires, aura toutefois pour conséquence que, conformément à l'article 4, § 3, de la loi du 27 mars 1986, les mesures en projet auront force de loi et ne pourront plus être abrogées, complétées, modifiées ou remplacées que par une loi.

3. Les articles 2 et 6 disposent que le Ministre ou son délégué "peut" autoriser à leur demande les membres du personnel intéressés à prendre un congé ou à s'absenter pour accomplir des prestations réduites. Il résulte de cette formulation qu'un pouvoir discrétionnaire est attribué à l'autorité pour décider, dans l'intérêt des établissements, de l'octroi des congés ou des absences.

Selon le fonctionnaire délégué, les congés ou absences ne pourront être accordés aux membres du personnel des établissements officiels et libres subventionnés que de l'accord des pouvoirs organisateurs.

.../...

II. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Formule de proposition.

Il est d'usage que les membres du Gouvernement appelés à contresigner l'arrêté en projet, soient également ceux qui le proposent.

Il y a lieu dès lors de compléter la formule de proposition par la mention du Ministre du Budget.

Article ler.

Selon cet article, la réglementation en projet est applicable aux membres du personnel des établissements de l'enseignement de l'Etat (1°) et aux membres du personnel subventionnés de l'enseignement subventionné (3°). Elle s'applique également "aux membres du personnel visés par la loi du 1er avril 1960 sur les offices d'orientation scolaire et professionnelle et les centres psycho-médico-sociaux" (2°).

Selon le rapport au Roi, il faut entendre par là aussi bien les membres du personnel des centres P.M.S. de l'Etat que les membres subventionnés des centres P.M.S. subventionnés. Il est recommandé de le dire expressément dans le projet.

+

.../...

Dans le texte néerlandais, il y a lieu, aux 1°, 2° et 3°, de remplacer les mots "onderworpen aan de wet" par "bedoeld in de wet".

Article 2.

In fine de la phrase introductive, il y a lieu d'écrire "... à exercer leurs fonctions par prestations réduites, à condition : ...".

+

Afin de désigner avec plus de précision les différentes catégories de personnel concernées des établissements d'enseignement et centres P.M.S. de l'Etat et subventionnés, il conviendrait de rédiger le 1° comme suit :

"1° qu'ils soient, ou bien stagiaires, ou bien nommés à titre définitif, ou bien nommés à titre définitif et agréés comme tels là où l'agrément est requis, ou bien assimilés aux membres du personnel nommés à titre définitif ou définitivement agréés".

L'alinéa 2 du 3° - qui, du point de vue typographique, doit se rattacher directement à l'alinéa 1er - prévoit que "entre ce minimum et ce maximum, les prestations restant à fournir doivent être arrondies, selon le cas, à une période complète ou à une heure complète".

Selon les explications du fonctionnaire délégué, le membre du personnel décide lui-même s'il faut arrondir vers le haut ou vers le bas.

Article 4.

A la différence de l'article 28 de l'arrêté royal du 1er juin 1964 relatif à certains congés accordés à des agents des administrations de l'Etat et aux absences pour convenance personnelle, le projet ne règle pas le nombre de jours de congé pour cause de maladie ou d'infirmité auquel le membre du personnel intéressé peut prétendre ni le mode de comptabilisation de ces jours. L'absence d'une telle disposition pourrait faire conclure que le Gouvernement entend considérer les périodes d'absence par suite de congés pour prestations réduites comme une période de travail complète. Si tel n'était pas le cas, il faudrait compléter le texte du projet de manière adéquate.

Article 5.

Aux articles 3, 5 et 7 du projet, il est question des "périodes d'absences" ou des "périodes de congés".

On peut comprendre par là soit les périodes au cours desquelles le membre du personnel est effectivement absent, soit les périodes calendrier pendant lesquelles il lui est accordé un congé ou une absence pour prestations réduites.

Pour éviter toute confusion, il est recommandé de préciser ces termes de manière adéquate, du moins à l'article 5.

Article 6.

In fine de la phrase introductive, il conviendrait d'écrire : "... par prestations réduites, à condition : ...".

Article 7.

En raison de la double signification des mots "périodes d'absences", il convient d'écrire par souci de clarté : "Au cours de son absence ...".

Article 8.

Dans un souci de concordance avec le texte français, il y a lieu, dans le texte néerlandais, de remplacer les mots "wedde/weddetoelage" par "wedde of weddetoelage".

Article 9.

Vu le bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat n'a pas pu vérifier si, outre les congés mentionnés par cet article, il n'existe pas de régimes spécifiques ou dérogatoires pour les différentes catégories de personnel visées à l'article ler de l'arrêté.

Article 12.

A l'alinéa 2, il y a lieu d'écrire : "Sous peine de déchéance, ...".

L'alinéa 2 ne prévoit pas de procédure pour les membres du personnel des centres P.M.S. de l'Etat et subventionnés. Il conviendra de compléter le projet sur ce point.

.../...

L'alinéa 3 ne précise pas davantage quelle sera la situation du membre du personnel intéressé entre la date de la demande et la date à laquelle la décision ministérielle lui sera notifiée.

Dans le même alinéa, il y a lieu, dans l'indication de la date, d'écrire le nom du mois en toutes lettres.

Il convient, par ailleurs, de rédiger cet alinéa comme suit : " ... prenant cours le premier jour de l'année scolaire 1986-1987 ou le 1er octobre 1986".

Article 13.

Le projet ne mentionne pas à qui ni de quelle manière le préavis doit être notifié.

Si la notification, comme la demande, doit se faire par l'intermédiaire du chef d'établissement ou du pouvoir organisateur, il est recommandé de le mentionner dans le texte de l'article.

Le texte pourrait d'ailleurs être rédigé plus simplement comme suit :

"Le membre du personnel ne peut mettre fin au congé ou à l'absence pour prestations réduites et reprendre sa charge immédiatement précédente que le premier jour d'une année scolaire.

Le membre du personnel en fait notification avant le 15 mars de l'année scolaire précédente, par l'intermédiaire de ... (suite comme dans le texte, à adapter, de l'article 12, alinéa 2)".

.../...

Article 14.

Selon le rapport au Rpi, l'article 14 vise à régler la situation du membre du personnel qui perd tout ou partie de sa charge pendant une période de congé ou d'absence pour prestations réduites.

Il ne ressort pas du texte de l'article quelle est la situation juridique du membre du personnel dont la charge a été réduite à moins de la moitié d'une prestation complète normale.

Article 16.

Le début de cet article devrait être rédigé comme suit : "L'article 3 de l'arrêté royal n° 94 du 28 septembre 1982 ...".

Article 17.

Cet article est superflu, eu égard à la disposition de l'article 12.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : W. DEROOVER, staatsraad - voorzitter,
Monsieur : conseiller d'Etat - président,

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur : staatsraden,
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN, conseillers d'Etat,
Madame :

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. S. VANDERHAEGEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. AERTGEERTS, adjunct-auditeur

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Mme S. VANDERHAEGEN.

Le rapport a été présenté par M. R. AERTGEERTS, auditeur adjoint.

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

F. LIEVENS. W. DEROOVER.