ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, de la Fonction publique et de la Décentralisation, et par le Secrétaire d'Etat à la Fonction publique, le 27 mai 1987, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant 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", a donné le 29 juin 1987 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 27 mei 1987 door de Minister van Binnenlandse Zaken, Openbaar Ambt en Decentralisatie en door de Staatssecretaris voor Openbaar Ambt verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 juni 1964 betreffende sommige verloven toegestaan aan personeelsleden van de rijksbesturen en betreffende de afwezigheden wegens persoonlijke aangelegenheid", heeft op 29 juni 1987 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

1. En vertu de l'article 8, alinéa 2, de l'arrêté royal du 16 novembre 1981 modifiant l'arrêté royal du 1er juin 1964 relatif à certains congés accordés à des agents des administrations de l'Etat, la commission instituée par l'article 4 de l'arrêté royal du 26 mai 1975 demeure compétente, jusqu'à une date fixée par le Ministre de la Fonction publique, pour statuer sur les recours visés à l'article 2bis, inséré dans l'arrêté royal du 1er juin 1964 par l'article 2 de l'arrêté royal du 16 novembre 1981.

Il ressort des explications du fonctionnaire délégué que le Ministre de la Fonction publique n'a pas pris formellement un arrêté fixant cette date. Il a toutefois pris les arrêtés nommant le président et les membres de la commission créée par l'article 2bis de l'arrêté royal du 1er juin 1964. Selon le fonctionnaire délégué, la commission des recours en matière de congés, de disponibilité et d'absences aurait, en fait, pris actuellement le relais de la commission créée par l'arrêté royal du 26 mai 1975.

Il conviendrait toutefois, aux fins de permettre que l'article 2bis de l'arrêté royal du 1er juin 1964 puisse être régulièrement appliqué, soit que le Ministre qui a la fonction publique dans ses attributions fixe la date à laquelle la commission créée par l'article 4 de l'arrêté royal du 26 mai 1975 cessera d'exercer ses attributions, soit que le projet abroge l'article 8, alinéa 2, de l'arrêté royal du 16 novembre 1981.

.../...

2. L'article 2ter en projet prévoit que la commission des recours en matière de congés, de disponibilité et d'absences qui, selon cet article, "est créée dans chaque Exécutif", est, de surcroît, "créée selon le cas auprès de l'Exécutif ou auprès du Membre qui a la Fonction publique dans ses attributions" (article 2ter, alinéa 1er).

Le projet prévoit également que certains membres de la commission ainsi que les secrétaires de celle-ci seront nommés ou désignés "par l'Exécutif ou par le Membre de l'Exécutif qui a la Fonction publique dans ses attributions" (article 2ter, alinéas 2 et 3); il dispose de même en ce qui concerne l'autorité chargée d'approuver le règlement d'ordre intérieur de la commission (article 2ter, alinéa 4).

Une expression analogue se retrouve, enfin, à l'article 2ter, alinéa 5, en projet, relatif à la Communauté germanophone et prévoyant qu'un membre est "désigné selon le cas par l' Exécutif ou par le Membre compétent de l'Exécutif".

Selon le fonctionnaire délégué, les mots "selon le cas" signifient, dans le cas présent, "selon la décision prise par chaque Exécutif".

Les dispositions énumérées ci-dessus ne sont pas conformes aux articles 68 et 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en vertu desquels c'est à chaque Exécutif qu'il appartient de décider de ses règles de fonctionnement et d'accorder des délégations à ses membres. Elles ne trouvent dès lors pas leur place dans un arrêté pris par l'autorité nationale.

.../...

Les mots "selon le cas ... auprès du Membre de l'Exécutif qui a la Fonction publique dans ses attributions" ou "du Membre compétent de l'Exécutif" doivent dès lors être omis.

\+ +

\+

EXAMEN DU TEXTE.

Préambule.

Dans le deuxième considérant, par souci de concordance avec l'article 2bis, dernier alinéa, de l'arrêté royal précité du 1er juin 1964, il y a lieu d'écrire "ne sont pas susceptibles d'appel" au lieu de "ne sont plus susceptibles de recours".

Il est proposé de rédiger l'alinéa 8 comme suit :

"Vu le protocole du 23 avril 1987 du comité des services publics nationaux, communautaires et régionaux;".

En ce qui concerne les Ministres proposants, mieux vaut écrire :

"Sur la proposition de Notre Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique ... (la suite comme au projet)".

La même remarque vaut pour l'article 3 et pour le contreseing.

.../...

Dispositif.

Remarques générales.

1. L'article 2ter, alinéa 1er, en projet, prévoit, comme l'article 2bis en projet, que les recours dont peut connaître la commission, sont déterminés par le Roi.

Ces dispositions pourraient faire croire que le Roi serait autorisé à déterminer les attributions de la commission de façon différente selon que celle-ci est créée auprès de l'autorité nationale ou auprès d'un Exécutif alors qu'Il ne peut, sur la base de l'article 87, §§ 2 et 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, apporter au statut des agents de l'Etat que les dérogations rendues nécessaires par la situation particulière des administrations relevant des Exécutifs.

Il est proposé de remplacer, à l'article 2ter, alinéa 1er, en projet, les mots "pour connaître des recours qui sont déterminés par Nous" par les mots "chargée de connaître des recours déterminés conformément à l'article 2bis, § 1er, alinéa 1er".

2. L'article 2ter, alinéa 2, b, en projet, prévoit que peuvent désigner un membre de la commission, les organisations syndicales qui sont représentatives "selon les conditions de l'article 7 ou de l'article 8, § 1er, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités".

.../...

Il en résulte que pourrait désigner un membre d'une commission créée auprès d'un Exécutif, une organisation syndicale qui ne serait considérée comme représentative que pour siéger dans un comité de secteur créé pour le personnel d'une administration, d'un organisme ou d'un service relevant de l'Etat central (article 8, § ler, 2°, de la loi du 19 décembre 1974).

Le fonctionnaire délégué a confirmé que cette conséquence ne correspond pas à l'intention des auteurs du projet.

Le texte du projet devrait dès lors être revu aux fins de déterminer avec précision les organisations représentatives qui peuvent désigner un membre de la commission des recours.

3. L'article 2ter, alinéa 2, b, en projet, a,dans sa deuxième partie, le caractère d'une disposition transitoire qui devrait faire l'objet d'un article distinct, trouvant sa place à la fin de l'arrêté, avant l'exécutoire.

\+ +

\+

Le texte suivant est proposé pour l'ensemble du dispositif :

.../...

"Article ler.-

A l'article 2bis de l'arrêté royal du ler juin 1964 relatif à certains congés accordés à des agents des administrations de l'Etat et aux absences pour convenance personnelle, modifié par l'arrêté royal du 16 novembre 1981, sont apportées les modifications suivantes :

1° Les alinéas 1er à 5 forment le paragraphe 1er dans lequel l'alinéa 1er est remplacé par la disposition suivante :

"Pour les agents des administrations de l'Etat, il est créé, auprès du Ministre qui a la fonction publique dans ses attributions, une commission des recours en matière de congés, de disponibilité et d'absences, chargée de connaître des recours déterminés par Nous".

2° Les alinéas 6 et 10 forment le paragraphe 2.

Article 2.-

Un article 2ter rédigé comme suit est inséré dans le même arrêté :

"Article 2ter. § ler. Pour les agents des services des Exécutifs des Communautés et des Régions, il est créé, auprès de chaque Exécutif, une commission des recours en matière de congés, de disponibilité et d'absences, chargée de connaître des recours déterminés conformément à l'article 2bis, § ler, alinéa ler.

Chaque commission se compose :

a) d'un président, magistrat, nommé par l'Exécutif;

.../...

b) de membres désignés par les organisations syndicales représentatives ... (1);

c) de membres en un nombre égal à celui résultant du b, choisis par l'Exécutif parmi les agents du niveau 1 en activité de service, l'un d'eux étant revêtu d'un grade du rang 15 ou d'un rang plus élevé;

d) de suppléants, à savoir un président et des membres désignés de la même manière que les membres effectifs.

Un secrétaire et un secrétaire suppléant sont désignés par l'Exécutif.

La commission arrête son règlement d'ordre intérieur et le soumet à l'approbation de l'Exécutif.

Par dérogation à l'alinéa 2, b et c, la commission créée auprès de l'Exécutif de la Communauté germanophone se compose de deux membres.

L'Exécutif désigne un membre parmi les agents du niveau 1 en activité de service.

L'autre membre est désigné par les organisations syndicales représentatives. Celles-ci désignent chacune un représentant qui siège à la commission selon l'ordre fixé par tirage au sort.

.../...

---

(1) A compléter compte tenu de la remarque générale n° 2.

§ 2. L'article 2bis, § 2, est applicable aux recours introduits auprès des commissions créées par le paragraphe 1er".

Article 3.-

...(voir remarque générale n° 3).

Article 4.-

Notre Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique et Notre Secrétaire d'Etat à la Fonction publique sont chargés chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté."

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Krachtens artikel 8, tweede lid, van het koninklijk besluit van 16 november 1981 tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 juni 1964 betreffende sommige verloven toegestaan aan personeelsleden van de rijksbesturen, blijft de commissie, ingesteld bij artikel 4 van het koninklijk besluit van 26 mei 1975, tot een door de Minister van Openbaar Ambt vastgestelde dag, bevoegd om uitspraak te doen over de beroepen bedoeld in artikel 2bis, dat in het koninklijk besluit van 1 juni 1964 ingevoegd is door artikel 2 van het koninklijk besluit van 16 november 1981.

Naar de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, heeft de Minister van Openbaar Ambt niet uitdrukkelijk een besluit uitgevaardigd dat die dag bepaalt. Hij heeft evenwel de besluiten uitgevaardigd tot benoeming van de voorzitter en de leden van de commissie ingesteld bij artikel 2bis van het koninklijk besluit van 1 juni 1964. Volgens de gemachtigde ambtenaar zou de commissie voor beroep inzake verlof, disponibiliteit en afwezigheid thans feitelijk de rol overgenomen hebben van de commissie ingesteld bij het koninklijk besluit van 26 mei 1975.

Opdat artikel 2bis van het koninklijk besluit van 1 juni 1964 op regelmatige wijze kan worden toegepast, zou het evenwel wenselijk zijn dat de Minister tot wiens bevoegdheid het openbaar ambt behoort, de datum vaststelt vanaf welke de bij artikel 4 van het koninklijk besluit van 26 mei 1975 ingestelde commissie, haar bevoegdheden niet meer zal uitoefenen, of dat het ontwerp artikel 8, tweede lid, van het koninklijk besluit van 16 november 1981 opheft.

.../...

2. Het ontworpen artikel 2ter bepaalt dat de commissie voor beroep inzake verlof, disponibiliteit en afwezigheid, die, volgens dat artikel, "in elke Executieve ingesteld wordt", bovendien "naar gelang van het geval bij de Executieve of bij het Lid tot wiens bevoegdheid het Openbaar Ambt behoort, ingesteld (wordt)" (artikel 2ter, eerste lid).

Het ontwerp bepaalt eveneens dat sommige leden van de commissie alsmede de secretarissen benoemd of aangewezen zullen worden "door de Executieve of door het Lid van de Executieve tot wiens bevoegdheid het Openbaar Ambt behoort" (artikel 2ter, tweede en derde lid); het bevat ook een zodanige bepaling wat betreft de overheid die ermee belast is het reglement van orde van de commissie goed te keuren (artikel 2ter, vierde lid).

Een soortgelijke uitdrukking staat tenslotte ook in het ontworpen artikel 2ter, vijfde lid, dat betrekking heeft op de Duitstalige Gemeenschap, en bepaalt dat "de Executieve of het bevoegde Lid van de Executieve naar gelang van het geval ... één (lid) benoemt".

Volgens de gemachtigde ambtenaar betekenen de woorden "naar gelang van het geval" hier : "naar gelang van de beslissing genomen door elke Executieve".

De hierboven vermelde bepalingen zijn niet in overeenstemming met de artikelen 68 en 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, krachtens welke het elke Executieve toekomt haar werkwijze te regelen en delegaties toe te staan aan haar leden. Zij zijn derhalve niet op hun plaats in een besluit van de nationale overheid.

.../...

De woorden "naar gelang van het geval ... bij het Lid (van de Executieve) tot wiens bevoegdheid het Openbaar Ambt behoort" of "het bevoegde Lid van de Executieve" moeten dan ook vervallen.

\+ +
\+

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Aanhef.

Ter wille van de overeenstemming met artikel 2bis, laatste lid, van voornoemd koninklijk besluit van 1 juni 1964, schrijve men in de tweede considerans "die niet voor beroep vatbaar zijn" in plaats van "die niet meer voor beroep vatbaar zijn".

Voorgesteld wordt het achtste lid als volgt te redigeren :

"Gelet op het protocol van 23 april 1987 van het comité van de nationale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten;".

Wat de voordragende ministers betreft, schrijve men :

"Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt ... (voorts zoals in het ontwerp)".

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 3 en voor de mede-ondertekening.

.../...

Bepalend gedeelte.

Algemene opmerkingen.

1. Zoals het ontworpen artikel 2bis, bepaalt het ontworpen artikel 2ter, eerste lid, dat de beroepen waarvan de commissie kennis kan nemen, door de Koning bepaald worden.

Die bepalingen zouden de indruk kunnen wekken dat de Koning de bevoegdheden van de commissie op verschillende wijze zou mogen bepalen naargelang deze wordt ingesteld bij de nationale overheid dan wel bij een Executieve, terwijl Hij op grond van artikel 87, §§ 2 en 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, van het statuut van het rijkspersoneel slechts mag afwijken wanneer de gestelde afwijkingen noodzakelijk geworden zijn door de bijzondere toestand van de besturen die onder de Executieve ressorteren.

Voorgesteld wordt in het ontworpen artikel 2ter, eerste lid, de woorden "om kennis te nemen van de beroepen die door Ons worden bepaald" te vervangen door de woorden "die ermee belast is kennis te nemen van de beroepen bepaald overeenkomstig artikel 2bis, § 1, eerste lid".

2. Het ontworpen artikel 2ter, tweede lid, b, bepaalt dat een lid van de commissie mogen aanwijzen, de vakorganisaties die representatief zijn "volgens de voorwaarden van artikel 7 of van artikel 8, § 1, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel".

.../...

Daaruit volgt dat een lid van een bij een Executieve ingestelde commissie zou kunnen worden aangewezen door een vakorganisatie die slechts representatief zou worden geacht om zitting te hebben in een sectorcomité, ingesteld voor het personeel van een bestuur, een instelling of een dienst die onder die centrale staat ressorteert (artikel 8, § 1, 2°, van de wet van 19 december 1974).

De gemachtigde ambtenaar heeft bevestigd dat die gevolgtrekking niet strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp.

De tekst van het ontwerp zou dan ook herzien moeten worden ten einde zorgvuldig de representatieve organisaties te bepalen die een lid van de commissie voor beroep mogen aanwijzen.

3. Het tweede deel van het ontworpen artikel 2ter, tweede lid, b, heeft het karakter van een overgangsbepaling; deze zou in een afzonderlijk artikel moeten staan aan het slot van het besluit, vóór de uitvoeringsbepaling.

\+ +
\+

De volgende tekst wordt voorgesteld voor het gehele dispositief :

.../...

"Artikel 1.-

In artikel 2bis van het koninklijk besluit van 1 juni 1964 betreffende sommige verloven toegestaan aan personeelsleden van de rijksbesturen en betreffende de afwezigheden wegens persoonlijke aangelegenheid, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 16 november 1981, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° De leden 1 tot 5 vormen paragraaf 1, waarin het eerste lid wordt vervangen door de volgende bepaling :

"Voor de personeelsleden van de rijksbesturen wordt bij de Minister tot wiens bevoegdheid het Openbaar Ambt behoort een commissie voor beroep inzake verlof, disponibiliteit en afwezigheid ingesteld, die kennis neemt van de door Ons bepaalde beroepen".

2° De leden 6 tot 10 vormen paragraaf 2.

Artikel 2.-

In hetzelfde besluit wordt een artikel 2ter ingevoegd, luidende :

"Artikel 2ter. § 1. Voor de personeelsleden van de diensten van de Executieven van de Gemeenschappen en de Gewesten wordt, bij elke Executieve, een commissie voor beroep inzake verlof, disponibiliteit en afwezigheid ingesteld die kennis neemt van de overeenkomstig artikel 2bis, § 1, eerste lid, bepaalde beroepen.

Elke commissie is samengesteld uit :

a) een door de Executieve benoemde voorzitter, magistraat;

.../...

b) leden aangewezen door de representatieve vakorganisaties ... (1);

c) evenveel leden als aangewezen overeenkomstig b, door de Executieve gekozen uit de personeelsleden van niveau 1 die in dienstactiviteit zijn, en van wie één bekleed is met een graad van rang 15 of hoger;

d) plaatsvervangers, namelijk een voorzitter en leden aangewezen zoals de gewone leden.

Een secretaris en een plaatsvervangende secretaris worden aangewezen door de Executieve.

De commissie stelt haar reglement van orde op en legt het ter goedkeuring voor aan de Executieve.

In afwijking van het tweede lid, b en c, bestaat de bij de Executieve van de Duitstalige Gemeenschap ingestelde commissie uit twee leden.

De Executieve wijst een lid aan uit de personeelsleden van niveau 1 die in dienstactiviteit zijn.

Het andere lid wordt aangewezen door de representatieve vakorganisaties. Deze wijzen elk een vertegenwoordiger aan die in de commissie zitting heeft volgens de bij loting bepaalde orde.

.../...

---

(1) Aan te vullen met inachtneming van de algemene opmerking nr. 2.

§ 2. Artikel 2bis, § 2, is van toepassing op de beroepen ingesteld bij de door paragraaf 1 opgerichte commissies".

Artikel 3.-

... (zie algemene opmerking nr. 3).

Artikel 4.-

Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt en Onze Staatssecretaris voor Openbaar Ambt zijn, ieder wat hem betreft, belast met de uitvoering van dit besluit".

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

J.-J. STRYCKMANS, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR, staatsraden,

Cl. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,

P. GOTHOT, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier,
Mevrouw : 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. M. QUINTIN, auditeur adjoint.

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. M. QUINTIN, adjunct-auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. VAN GERREWEY.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. LIGOT.