ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre des Postes, Télégraphes et Téléphones, le 6 février 1990, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif aux congés accordés aux membres du personnel de la Régie des Télégraphes et des Téléphones", a donné le 21 mars 1990 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 6 februari 1990 door de Minister van Posterijen, Telegrafie en Telefonie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de verloven toegestaan aan de personeelsleden van de Regie van Telegrafie en Telefonie", heeft op 21 maart 1990 het volgend advies gegeven :

PREAMBULE.

1. L'alinéa 3 doit être complété par les mots : "modifié par l'arrêté royal du ..." (1).

2. Eu égard au contenu de l'article 3, § 1er, alinéa 3, il est indiqué, pour des motifs de bonne administration, que le Ministre de la Justice figure parmi les proposants de l'arrêté en projet.

Il doit, en conséquence, être cité également parmi les autorités chargées de l'exécution de l'arrêté et qui contresignent celui-ci.

DISPOSITIF.

Article 1er.

Par souci de concordance avec l'article 1er bis 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, il y a lieu de remplacer le 3E par un alinéa 2 rédigé comme suit :

"Pour l'application du présent arrêté, la notion "jours ouvrables" comprend les jours où l'agent est tenu de travailler en vertu du régime de travail qui lui est imposé".

---

(1)Il s'agit de l'arrêté royal dont le projet est examiné ce jour par le Conseil d'Etat sous le nE L. 19.641/9.

Article 3.

Paragraphe 1er.

Alinéa 3.

1. Il convient de remplacer a, b, c ... par 1E, 2E, 3E ... .

2. Conformément à l'article 294 du Code judiciaire, le président et le président suppléant, magistrats, doivent être nommés par le Roi, sur la proposition du Ministre de la Justice.

3. Au b, devenant 2E, il faut, dans le texte français, écrire "d'un président suppléant ...".

Paragraphes 2 et 3.

1. Bien que le Roi ne soit pas habilité à exclure l'assistance d'un avocat, il serait utile, en vue d'éviter toute contestation éventuelle, de compléter l'alinéa 2 du paragraphe 2 par les mots : "sans préjudice de son droit de se faire assister par un avocat".

En outre, dans le texte néerlandais, il convient d'écrire à la quatrième ligne de l'alinéa 2 du paragraphe 2 "door een ambtenaar" au lieu de "door de ambtenaar".

2. L'article 2bis, § 2, alinéa 5, de l'arrêté royal du 1er juin 1964 précité dispose :

"La décision de la commission est sans appel".

Cette phrase n'est pas reproduite dans l'arrêté en projet. Mais, d'autre part, le paragraphe 3 vise implicitement la possibilité d'un appel dans les cas de recours autres que ceux introduits en application de l'article 27 du projet, sans toutefois organiser une commission d'appel.

Cette lacune doit être comblée.

Paragraphe 4.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas le sens de la dérogation aux articles 26 et 31 de l'arrêté royal du 1er juin 1964.

Article 4.

Le texte français de l'alinéa 2 serait mieux rédigé comme suit :

"Pendant la durée de son absence irrégulière, il ne peut toutefois faire valoir ses titres à la promotion, ni faire l'objet d'une promotion ou d'un changement de grade".

Article 18.

Conformément à l'usage, il y a lieu d'écrire, à l'alinéa 3, "... en application de l'article 47 des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées le 19 décembre 1939 ...".

Dans le texte néerlandais, il convient d'écrire : "Hoofdstuk VII - Voorbehoedverlof".

Article 20.

L'alinéa 2 se réfère au règlement du service de santé administratif.

Dans son arrêt nE 9512 du 29 juin 1962, en cause MERTENS, le Conseil d'Etat a relevé "que ce règlement est constitué en partie par des références à certaines dispositions de lois, arrêtés royaux et arrêtés ministériels et par des rappels de celles-ci, et en partie par des prescriptions dont il est impossible de déterminer si elles émanent d'une autorité investie d'un pouvoir réglementaire et qui, en tout cas, ne sont pas intervenues sous la forme d'un arrêté réglementaire ...; que ces prescriptions, si elles autorisent le service administratif de santé à agir à titre consultatif, ne l'habilitent toutefois pas à prendre des décisions exécutoires susceptibles de lier le Ministre dont relève l'agent intéressé et d'emporter par elles-mêmes des effets juridiques à l'égard de celui-ci".

Dans son arrêt nE 19.216 du 27 octobre 1978, en cause NOIRHOMME, le Conseil d'Etat a rappelé que ce règlement ne peut être considéré que comme une simple circulaire sans valeur normative.

Il convient donc que le texte même de l'article 20 mentionne les affections dont il s'agit ainsi que la durée des congés de prophylaxie.

Article 22.

1. Mieux vaut écrire : "... l'ancienneté de service inclut l'ensemble des services ...".

2. La double conjonction "et/ou" est incorrecte; il y a lieu d'écrire "ou".

Le texte néerlandais de l'article doit être rédigé comme il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 23.

L'alinéa 4 vise l'arrêté ministériel du 4 avril 1967 relatif à la position de disponibilité des agents de la Régie des télégraphes et des téléphones.

Selon la documentation du Conseil d'Etat, l'arrêté ministériel précité n'a pas été publié au Moniteur belge. Il y aura lieu de le publier au plus tard en même temps que l'arrêté en projet.

Article 27.

1. L'alinéa 7 dispose comme suit :

"Les décisions relatives aux congés visés aux 2E et 3E sont susceptibles du recours visé à l'article 3".

Sous la réserve de l'observation formulée sous l'article 3 du projet, au sujet de l'appel contre les décisions de la commission de recours, le Conseil d'Etat relève que l'auteur du projet exclut tout recours en ce qui concerne le congé visé à l'alinéa 1er, 1E, accordé pour des motifs impérieux d'ordre familial. Selon le fonctionnaire délégué, ce recours est exclu parce qu'il serait inopérant. Le Conseil d'Etat observe que des cas peuvent toutefois se présenter où un congé pourrait être demandé pour un motif impérieux d'ordre familial se situant plusieurs semaines après la demande (opération chirurgicale d'un proche).

2. Il conviendrait de regrouper dans des paragraphes distincts les dispositions de l'article 27 qui concernent respectivement les congés visés au 1E, ceux visés au 2E et ceux visés aux 2E et 3E, et de consacrer un dernier paragraphe aux dispositions relatives à l'ensemble des congés.

Le texte de l'article 27 doit être revu.

3. En ce qui concerne la seconde phrase de l'alinéa 8 de l'article 27, le Conseil d'Etat se demande s'il n'est pas excessif de prévoir que le Ministre peut prendre la décision de déclarer un emploi vacant, dès qu'une absence est prévue pour un an ou dès que

l'absence a duré un an, alors que certains congés visés au 2E de l'alinéa 1er du même article 27 peuvent être accordés pour des périodes supérieures à un an.

Chapitre XI.

Dans le texte français de l'intitulé du chapitre, il faut écrire : "... reconnus de la Chambre des Représentants ou du Sénat".

Article 29.

1. La division en paragraphes ne se justifie pas.

La même observation vaut pour l'article 38.

2. Au paragraphe 2 (devenant l'alinéa 2), 2E, il faut écrire, dans le texte français, "titulaires" au lieu de "revêtus".

Article 31.

A la différence de l'article 4bis de l'arrêté royal du 2 avril 1975 relatif au congé accordé à certains membres du personnel des services publics pour accomplir certaines prestations au bénéfice de groupes politiques reconnus de la Chambre des Représentants ou du Sénat, qui prévoit que la décision de déclarer l'emploi vacant ne peut être prise que lorsque la durée du congé

atteint six ans, l'article 31 du projet dispose que la même décision peut être prise dès que l'absence est prévue pour au moins un an ou dès que l'absence a duré un an.

Le Conseil d'Etat attire l'attention de l'auteur du projet sur cette drastique réduction du délai.

Article 32.

L'article gagnerait a être rédigé sur le modèle de l'article 6 de l'arrêté royal du 2 avril 1975 relatif au congé accordé à certains membres du personnel des services publics pour accomplir certaines prestations au bénéfice de groupes politiques reconnus de la Chambre des Représentants ou du Sénat.

Article 35.

A la fin de l'alinéa 1er, il y a lieu d'omettre les mots "du présent arrêté", qui sont superflus.

La même observation vaut pour l'article 44.

Article 36.

Il faut écrire "p.c." au lieu de "%".

La même observation vaut pour l'article 37.

Article 41.

L'article serait mieux rédigé comme suit :

"Sont abrogés :

1E l'article 1er de l'arrêté ministériel ...;

2E l'arrêté ministériel ...".

Article 42.

1. Il existe une discordance entre le texte néerlandais et le texte français. Dans ce dernier, il est question de formalités d'octroi des délégations de signature, alors que dans le texte néerlandais, il s'agit de la fixation des règles selon lesquelles les délégations de signature sont accordées.

2. Les termes "délégations de signature" sont ambigus. Il y a lieu de préciser l'étendue de la délégation en tenant compte de ce que le Ministre ne peut être habilité à déléguer ses pouvoirs que pour régler des points de détail.

Article 43.

Dans le texte français, il faut écrire "des congés et absences antérieurs ...".

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

Signatures.

L'arrêté en projet doit évidemment être contresigné par tous les ministres proposants. La même observation vaut pour l'annexe.

Observation.

Dans le texte néerlandais, il vaut mieux écrire partout "met toepassing van" au lieu de "bij toepassing van" et "wat ...betreft" au lieu de "voor wat betreft".

AANHEF.

1. Het derde lid moet worden aangevuld met de woorden : "gewijzigd bij het koninklijk besluit van ..." (2).

2. Gelet op de inhoud van artikel 3, § 1, derde lid, is het om redenen van behoorlijk bestuur aangewezen dat de Minister van Justitie vermeld wordt bij degenen die het ontworpen besluit voordragen.

Hij moet bijgevolg ook worden genoemd bij de overheden die ermee belast zijn het besluit uit te voeren en die het medeondertekenen.

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

Ter wille van de overeenstemming met artikel 1bis van het koninklijk besluit van 1 juni 1964 betreffende sommige verloven toegestaan aan personeelsleden van de rijksbesturen en betreffende de afwezigheden wegens persoonlijke aangelegenheid, dient de bepaling onder 3E te worden vervangen door een tweede lid, geredigeerd als volgt :

"Voor de toepassing van dit besluit betekent het begrip "werkdagen" de dagen waarop de ambtenaar verplicht is te werken krachtens de arbeidsregeling die hem opgelegd is".

---

(2)Het gaat om het koninklijk besluit waarvan het ontwerp heden door de Raad van State wordt onderzocht onder het nr. L. 19.641/9.

Artikel 3.

Paragraaf 1.

Derde lid.

1. a, b, c ... dienen te worden vervangen door 1E, 2E, 3E ... .

2. Overeenkomstig artikel 294 van het Gerechtelijk Wetboek moeten de voorzitter en de plaatsvervangende voorzitter, die magistraten zijn, door de Koning worden benoemd op de voordracht van de Minister van Justitie.

3. In de bepaling onder b, die 2E wordt, schrijve men in de Franse tekst "d'un président suppléant ...".

Paragrafen 2 en 3.

1. Hoewel de Koning niet gemachtigd is om bijstand door een advocaat uit te sluiten, zou het om alle mogelijke betwisting te vermijden nuttig zijn om het tweede lid van paragraaf 2 aan te vullen met de woorden : "onverminderd zijn recht om zich door een advocaat te laten bijstaan".

Bovendien schrijve men in de Nederlandse tekst op de vierde regel van het tweede lid van paragraaf 2 "door een ambtenaar" in plaats van "door de ambtenaar".

2. Artikel 2bis, § 2, vijfde lid, van het bovengenoemde koninklijk besluit van 1 juni 1964 bepaalt :

"De beslissing van de commissie is niet voor beroep vatbaar".

Die zin is niet overgenomen in het ontworpen besluit, maar paragraaf 3 voorziet wel impliciet in de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen de beslissingen inzake de andere beroepen dan die welke zijn ingesteld met toepassing van artikel 27 van het ontwerp, zonder dat evenwel een commissie van beroep wordt ingesteld.

Die leemte moet worden aangevuld.

Paragraaf 4.

De Raad van State ziet niet in waarom wordt afgeweken van de artikelen 26 en 31 van het koninklijk besluit van 1 juni 1964.

Artikel 4.

De Franse tekst van het tweede lid zou beter als volgt worden geredigeerd :

"Pendant la durée de son absence irrégulière, il ne peut toutefois faire valoir ses titres à la promotion, ni faire l'objet d'une promotion ou d'un changement de grade".

Artikel 18.

Overeenkomstig hetgeen gebruikelijk is dient in het derde lid te worden geschreven : "... overeenkomstig artikel 47 van de wetten betreffende de kindertoeslagen voor de loonarbeiders, gecoördineerd op 19 december 1939 ...".

Men schrijve : "Hoofdstuk VII - Voorbehoedverlof".

Artikel 20.

In het tweede lid wordt verwezen naar het reglement van de administratieve gezondheidsdienst.

In zijn arrest nr. 9512 van 29 juni 1962 in zake MERTENS heeft de Raad van State erop gewezen "dat dit reglement bestaat deels uit verwijzingen naar en herhalingen van bepalingen uit wetten en koninklijke en ministeriële besluiten, deels uit voorschriften waarvan niet kan worden uitgemaakt of zij uitgaan van een overheid met reglementerende bevoegdheid en die alleszins niet in de vorm van een reglementair besluit zijn tot stand gekomen ...; dat de administratieve gezondheidsdienst op grond van zodanige voorschriften wel adviserend kan optreden doch geen uitvoerbare beslissingen kan nemen die bindend zijn voor de Minister die het betrokken personeelslid onder zijn gezag heeft en uit zichzelf rechtsgevolg hebben voor dit personeelslid".

In zijn arrest nr. 19.216 van 27 oktober 1978 in zake NOIRHOMME heeft de Raad van State herhaald dat dit reglement slechts kan worden beschouwd als een gewone circulaire zonder normatieve kracht.

De bedoelde aandoeningen en de duur van het voorbehoedverlof moeten dus in de tekst zelf van artikel 20 worden vermeld.

Artikel 22.

1. Het zou beter zijn te schrijven : "... omvat de dienstanciënniteit het geheel van de werkelijke prestaties ...".

2. Het is verkeerd de twee voegwoorden "en/of" te vermelden; men schrijve "of".

Het artikel zou beter als volgt gesteld worden :

"Voor de toepassing van artikel 21 op de sedert 1 januari 1964 benoemde ambtenaar omvat de dienstanciënniteit het geheel van de werkelijke prestaties die de ambtenaar in welke hoedanigheid ook en zonder vrijwillige onderbreking verricht heeft als bekleder van ambten die volledige prestaties omvatten, terwijl hij deel uitmaakte van de rijksbesturen of van een of meer inrichtingen ... (voorts zoals in het ontwerp)".

Artikel 23.

In het vierde lid wordt verwezen naar het ministerieel besluit van 4 april 1967 betreffende de stand disponibiliteit van het personeel van de Regie van Telegrafie en Telefonie.

Volgens de documentatie van de Raad van State, is het voormelde ministerieel besluit niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Het zal uiterlijk tegelijk met het ontworpen besluit moeten worden bekendgemaakt.

Artikel 27.

1. Het zevende lid luidt als volgt :

"De beslissingen inzake de verloven bedoeld onder 2E en 3E zijn vatbaar voor het beroep bedoeld in artikel 3".

Onder voorbehoud van de onder artikel 3 van het ontwerp geformuleerde opmerking, met betrekking tot het hoger beroep tegen de beslissingen van de commissie voor beroep, wijst de Raad van State erop dat de indiener van het ontwerp elke vorm van beroep uitsluit met betrekking tot het in het eerste lid, 1E, bedoelde verlof om dwingende redenenvan familiaal belang. Volgens de gemachtigde ambtenaar, is dit beroep uitgesloten omdat het onwerkzaam zou zijn. De Raad van State merkt op dat er zich gevallen kunnen voordoen waarin een verlof wegens dringende familieomstandigheden verscheidene weken van te voren zou kunnen worden aangevraagd (operatief ingrijpen op een bloedverwant).

2. De bepalingen van artikel 27 die betrekking hebben op respectievelijk de in 1E, in 2E en in 2E en 3E bedoelde verloven zouden in onderscheiden paragrafen moeten worden samengebracht en er zou een laatste paragraaf moeten worden gewijd aan de bepalingen betreffende de verloven als geheel.

De tekst van artikel 27 moet worden herzien.

3. De Raad van State vraagt zich met betrekking tot de tweede zin van het achtste lid van artikel 27 af of het niet overdreven is te bepalen dat de Minister een betrekking vacant kan verklaren, zodra een afwezigheid van een jaar in uitzicht wordt gesteld of de afwezigheid een jaar heeft geduurd, terwijl sommige in 2E van het eerste lid van hetzelfde artikel 27 bedoelde verloven voor periodes van meer dan een jaar kunnen worden toegestaan.

Hoofdstuk XI.

In de Franse tekst van het opschrift van het hoofdstuk schrijve men : "... reconnus de la Chambre des Représentants ou du Sénat".

Artikel 29.

1. Er is geen reden om het artikel in paragrafen in te delen.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 38.

2. In paragraaf 2, die het tweede lid wordt, schrijve men in 2E in de Franse tekst "titulaires" in plaats van "revêtus".

.../...

Artikel 31.

In tegenstelling tot artikel 4bis van het koninklijk besluit van 2 april 1975 betreffende het verlof dat aan sommige personeelsleden in overheidsdienst wordt verleend voor het verrichten van bepaalde prestaties ten bedoelde van in de Kamer van Volksvertegenwoordigers of in de Senaat erkende politieke groepen, hetwelk bepaalt dat het ambt pas vacant kan worden verklaard na verloop van zes jaar verlof, bepaalt artikel 31 van het ontwerp dat dezelfde beslissing kan worden genomen zodra een afwezigheid van ten minste een jaar in uitzicht wordt gesteld of zodra de afwezigheid een jaar heeft geduurd.

De Raad van State brengt die drastische beperking van de termijn onder de aandacht van de indiener van het ontwerp.

Artikel 32.

Het zou beter zijn artikel 6 van het koninklijk besluit van 2 april 1975 betreffende het verlof dat aan sommige personeelsleden in overheidsdienst wordt verleend voor het verrichten van bepaalde prestaties ten bedoelde van in de Kamer van Volksvertegenwoordigers of in de Senaat erkende politieke groepen, als voorbeeld te nemen voor de redactie van het artikel.

Artikel 35.

Aan het slot van het eerste lid dienen de woorden "van dit besluit" als overbodig te vervallen. Dezelfde opmerking geldt voor artikel 44.

Artikel 36.

Men schrijve "pct." in plaats van "%".

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 37.

Artikel 41.

Het zou beter zijn het artikel als volgt te redigeren :

"Opgeheven worden :

1E artikel 1 van het ministerieel besluit ...;

2E het ministerieel besluit ...".

Artikel 42.

1. Er is een discrepantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst. In de Franse tekst is er sprake van formaliteiten voor het toestaan van overdrachten inzake handtekening, terwijl er in de Nederlandse tekst sprake is van het bepalen van de regels volgens welke de overdrachten inzake handtekening worden toegestaan.

2. De uitdrukking "overdrachten inzake handtekening" is dubbelzinnig. Er moet worden gepreciseerd hoe ver die delegatie reikt, ermee rekening houdend dat de Minister zijn bevoegdheden alleen omwille van het regelen van detailkwesties mag delegeren.

Artikel 43.

In de Franse tekst schrijve men : "des congés et absences antérieurs ...".

In de Nederlandse tekst schrijve men : "de verloven en de afwezigheid ...".

De handtekeningen.

Het ontworpen besluit moet uiteraard worden medeondertekend door alle voordragende ministers. Dezelfde opmerking geldt voor de bijlage.

Opmerking.

Het zou beter zijn om in de Nederlandse tekst telkens "met toepassing van" te schrijven in plaats van "bij toepassing van", alsook "wat ... betreft" in plaats van "voor wat betreft".

La chambre était composée de

Messieurs :
C.-L. CLOSSET, conseiller d'Etat, président,
R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
F. RIGAUX, J. DE GAVRE, assesseurs de la section de législation,
Madame : R. DEROY, greffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :
staatsraad, voorzitter,
staatsraden,
assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw : griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

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

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. FINCOEUR.