ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre-Secrétaire d'Etat à la Fonction publique, le 23 février 1968, 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", a donné le 18 mars 1968 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 23e februari 1968 door de Minister-Staatssecretaris voor het Openbaar Ambt verzocht hem 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", heeft de 18e maart 1968 het volgend advies gegeven :

Le projet est relatif au régime des congés de maternité des agents de l'Etat.

Avant l'entrée en vigueur de l'arrêté royal n° 40, du 24 octobre 1967, sur le travail des femmes, cette matière n'était réglée que par les articles 7 à 9 de l'arrêté royal du 1er juin 1964 qui déterminaient à la fois la durée du congé de maternité et la position administrative de l'agent pendant ce congé.

L'arrêté royal n° 40, du 24 octobre 1967, fondé sur la loi de pouvoirs spéciaux du 31 mars 1967, est applicable aux agents de l'Etat. Les dispositions de l'article 7 de cet arrêté se sont donc substituées, en ce qui concerne la durée du congé de maternité des agents de l'Etat, aux dispositions qui régissaient cette matière dans l'arrêté royal du 1er juin 1964.

Aux termes de l'article 3, alinéa 2, de la loi précitée du 31 mars 1967, les arrêtés royaux fondés sur cette loi ne peuvent, après l'expiration des pouvoirs spéciaux, être abrogés, complétés, modifiés ou remplacés qu'en vertu d'une loi, "le Roi conservant le droit d'abroger, de compléter, de modifier ou de remplacer les dispositions qui concernent les matières qui relèvent de sa compétence".

On pourrait soutenir que la matière des congés de maternité des agents de l'Etat n'a pas cessé de relever de la compétence réglementaire du Roi et qu'un arrêté royal ordinaire pourrait modifier, pour ces agents, le régime des congés de maternité établi par l'article 7 de l'arrêté royal n° 40 du 24 octobre 1967.

.../...

Cette thèse ne se concilie ni avec les termes généraux de la loi du 31 mars 1967 et de l'arrêté royal n° 40, ni avec l'interprétation donnée à ces textes par le rapport au Roi qui précède le dernier arrêté.

En effet, l'article 1er de la loi du 31 mars 1967 avait conféré au Roi le pouvoir de prendre toutes les dispositions utiles en vue "... 11° d'accentuer la politique de progrès social global par : ... e) l'adaptation de la législation relative à la protection de la femme au travail ; ... ".

Le Roi a usé de ce pouvoir dans l'arrêté royal n° 40 du 24 octobre 1967, et une des réformes qu'il a apportées à la législation relative à la protection de la femme au travail a consisté à étendre le champ d'application de cette législation. Dans son commentaire de l'article 1er, le rapport au Roi qui précède l'arrêté royal n° 40 déclare en effet :

"L'article premier détermine le champ d'application de l'arrêté. Ce champ d'application a une portée absolument générale et ne souffre aucune exception. L'arrêté s'appliquera aux travailleuses et aux employeurs. Par travailleuse, il faut entendre toute personne de sexe féminin qui fournit des prestations de travail sous l'autorité d'une autre personne. L'employeur est la personne qui occupe une travailleuse.

L'élément déterminant se situe donc dans la relation de travail qui unit la travailleuse à la personne qui l'occupe, sans qu'il soit nécessaire de qualifier juridiquement cette relation, ni d'examiner sa validité. Il faut

.../...

et il suffit qu'un travail, peu importe sa nature, soit exécuté et que la personne qui exécute ce travail soit soumise à la personne qui l'occupe par un lien de subordination.

Sont notamment visées par le présent arrêté les relations de travail suivantes :

...

4° la situation réglementaire à laquelle sont soumises les personnes occupées par l'Etat, les provinces, les communes et les établissements publics qui en dépendent, ainsi que les organismes d'intérêt public;

... " (Moniteur belge du 27 octobre 1967, pp. 11.190 et 11.191).

La généralisation du champ d'application de la législation relative à la protection de la femme au travail est donc un des éléments essentiels de la réforme que le Roi a entendu réaliser en usant des pouvoirs spéciaux que le législateur lui avait conférés. En étendant aux agents des pouvoirs publics soumis à un régime statutaire une branche de la législation sociale, le Roi n'a d'ailleurs fait que ce que le législateur lui-même avait fait dans la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs. D'autres lois sociales récentes ont étendu leur champ d'application à certains agents des pouvoirs publics. On peut citer comme exemples : la loi du 6 juillet 1964 sur le repos du dimanche et la loi du 15 juillet 1964 sur la durée du travail dans les secteurs public et privé de l'économie nationale.

.../...

Les dispositions qui étendent aux agents féminins de l'Etat les normes relatives au travail des femmes sont donc de celles que le Roi ne peut plus modifier en usant de son pouvoir réglementaire ordinaire.

*

* *

La durée du congé de maternité faisant l'objet de dispositions dont le respect s'impose au pouvoir exécutif, il n'est pas souhaitable que ces dispositions soient répétées dans un arrêté royal ordinaire ni, surtout, qu'elles y soient formulées d'une autre manière, comme le fait le projet. La rédaction différente des dispositions du projet relatives à la durée du congé de maternité pourrait, en effet, donner lieu à une interprétation qui serait en contradiction avec celle que doit recevoir l'arrêté royal n° 40 du 24 octobre 1967.

Au surplus, les dispositions du projet diffèrent aussi des dispositions de l'arrêté royal n° 40 quant à leur contenu. Il en est ainsi du régime prévu pour les fausses couches se produisant avant le 181e jour de grossesse, question qui n'est pas réglée par l'arrêté royal n° 40, de l'imputation sur la durée du congé de maternité des congés de maladie ou d'infirmité obtenus pendant les six semaines précédant l'accouchement et, enfin, de l'absence dans le projet de toute disposition précisant qu'en tout cas la femme doit interrompre son travail pendant les huit semaines qui suivent l'accouchement.

*

* * .../...

Il est dès lors proposé de ne plus fixer la durée du congé de maternité dans l'arrêté royal du 1er juin 1964, et de n'y déterminer que la rémunération et la position administrative de l'agent féminin pendant ce congé.

*

* *

En permettant à l'agent féminin de bénéficier de son traitement pendant quatorze au lieu de douze semaines de congé, le projet contient une modalité de la fixation des traitements. Il doit, dès lors, en vertu de l'article 6 de la loi du 20 juillet 1921 instituant la comptabilité des dépenses engagées, être contresigné par le Ministre des Finances.

*

* *

Tenant compte des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de rédiger le projet de la façon suivante.

ARRETE ROYAL MODIFIANT L'ARRETE ROYAL DU 1er JUIN 1964 RELATIF A CERTAINS CONGES ACCORDES A DES AGENTS DES ADMINISTRATIONS DE L'ETAT.

BAUDOUIN, Roi des Belges,
A tous, présents et à venir, SALUT.

Vu l'article 66, alinéa 2, de la Constitution;

.../...

Vu l'arrêté royal n° 40 du 24 octobre 1967 sur le travail des femmes;

Vu l'arrêté royal du 1er juin 1964 relatif à certains congés accordés à des agents des administrations de l'Etat, notamment les articles 7, 8 et 9;

Vu l'avis du Comité général de consultation syndicale;

Vu l'accord de Notre Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget, donné le ... ;

Vu l'avis du Conseil d'Etat;

Sur la proposition de Notre Ministre-Secrétaire d'Etat à la Fonction publique et de l'avis de Nos Ministres qui en ont délibéré en Conseil,

NOUS AVONS ARRETE ET ARRETONS :

Article 1er.-

L'article 7 de l'arrêté royal du 1er juin 1964 relatif à certains congés accordés à des agents des administrations de l'Etat, est abrogé.

Article 2.-

Les articles 8 et 9 du même arrêté sont remplacés par les dispositions suivantes :

.../...

"Article 8. Le congé de maternité, prévu par l'article 7 de l'arrêté royal n° 40 du 24 octobre 1967, ne modifie pas la position administrative de l'intéressée.

Les congés pour maladie ou infirmité obtenus pendant les six semaines qui précèdent la date réelle de l'accouchement sont convertis en congé de maternité, pour la détermination de la position administrative de l'intéressée.

Article 9. La rémunération due pour la période pendant laquelle l'intéressée se trouve en congé de maternité, ne peut couvrir plus de quatorze semaines.

Toutefois, la période qui se situe entre la date prévue et la date réelle de l'accouchement peut, sur avis du service de santé administratif, faire l'objet d'une rémunération au titre de congé de maladie, conformément aux dispositions régissant cette matière".

Article 3.-

Le présent arrêté produit ses effets le 1er janvier 1968.

Article 4.-

Nos Ministres sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté.

Donné à , le

PAR LE ROI :

Le Ministre-Secrétaire d'Etat à la Fonction publique,

Le Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget,

Het ontwerp heeft betrekking op het bevallingsverlof voor het Rijkspersoneel.

Die aangelegenheid was vóór de inwerkingtreding van het koninklijk besluit nr. 40 van 24 oktober 1967 betreffende de vrouwenarbeid alleen geregeld in de artikelen 7 tot 9 van het koninklijk besluit van 1 juni 1964, die de duur van het bevallingsverlof en tevens de administratieve stand van het personeelslid tijdens dat verlof bepaalden.

Het koninklijk besluit nr. 40 van 24 oktober 1967, dat gegrond is op de volmachtenwet van 31 maart 1967, is van toepassing op het Rijkspersoneel. De bepalingen van artikel 7 van dat besluit zijn dan ook, wat de duur van het bevallingsverlof voor het Rijkspersoneel betreft, in de plaats gekomen van de desbetreffende bepalingen van het koninklijk besluit van 1 juni 1964.

Luidens artikel 3, tweede lid, van de wet van 31 maart 1967 kunnen de op grond van die wet vastgestelde koninklijke besluiten na het verstrijken van de volmachten niet worden opgeheven, aangevuld, gewijzigd of vervangen dan door een wet, "terwijl de Koning het recht behoudt de bepalingen, die betrekking hebben op zaken die onder zijn bevoegdheid vallen, op te heffen, aan te vullen, te wijzigen of te vervangen".

Men zou kunnen beweren dat al wat te maken heeft met het bevallingsverlof van het Rijkspersoneel tot 's Konings verordeningsbevoegdheid is blijven behoren en dat het mogelijk is de regeling inzake bevallingsverlof, zoals die is vastgesteld in artikel 7 van het koninklijk besluit nr. 40 van 24 oktober 1967, voor dat personeel te wijzigen bij een gewoon koninklijk besluit.

.../...

Die stelling strookt niet met de algemene bewoordingen van de wet van 31 maart 1967 en van het koninklijk besluit nr. 40, noch met de interpretatie welke aan die teksten is gegeven in het verslag aan de Koning bij laatstgenoemd besluit.

Artikel 1 van de wet van 31 maart 1967 had de Koning immers gemachtigd alle nuttige maatregelen te treffen ten einde : "... 11° het beleid van globale sociale vooruitgang te bevorderen door : ... e) de wetgeving betreffende de bescherming van de werkende vrouw aan te passen ; ...".

De Koning heeft van die bevoegdheid gebruik gemaakt in het koninklijk besluit nr. 40 van 24 oktober 1967. Een van de hervormingen welke hij in de wetgeving betreffende de bescherming van de werkende vrouw heeft ingevoerd, is geweest het verruimen van de werkingssfeer van die wetgeving. In de commentaar op artikel 1 zegt het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit nr. 40 :

"In artikel 1 wordt het toepassingsgebied van dit besluit omschreven. Dit toepassingsgebied heeft een absoluut algemene draagwijdte en lijdt geen enkele uitzondering. Het besluit zal van toepassing zijn op de werkneemsters en op de werkgevers. Onder werkneemsters dient te worden verstaan elke persoon van vrouwelijke kunne die arbeid verricht onder het gezag van een andere persoon. De werkgever is een persoon die een werkneemster tewerkstelt.

De beslissende factor ligt dus in de dienstbetrekking die de werkneemster bindt aan de persoon die haar tewerkstelt, en waarbij het niet noodzakelijk is die betrekking juridisch te kwalificeren of de geldigheid ervan te onderzoeken. Het is noodzakelijk en het is voldoende

dat een arbeid - de aard ervan doet er weinig toe - wordt uitgevoerd en dat de persoon die deze arbeid verricht, ondergeschikt is aan de persoon die hem tewerkstelt, in een verhouding van de ondergeschiktheid.

Bij dit besluit komen inzonderheid de volgende dienstbetrekkingen in aanmerking :

...

4° de rechtstoestand waaraan is onderworpen het personeel van het Rijk, de provincies, de gemeenten en de openbare instellingen die eronder ressorteren en de instellingen van openbaar nut ; ..." (Belgisch Staatsblad van 27 oktober 1967, blz. 11.190 en 11.191).

De veralgemening van de werkingssfeer van de wetgeving betreffende de bescherming van de werkende vrouw is dus een van de essentiële bestanddelen van de hervorming welke de Koning heeft willen invoeren met gebruikmaking van de volmachten die de wetgever hem had verleend. Door een onderdeel van de sociale wetgeving toepasselijk te verklaren op het onder statuut staande overheidspersoneel, heeft de Koning trouwens niets anders gedaan dan wat de wetgever zelf had gedaan in de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers. Van nog andere recente sociale wetten is de werkingssfeer tot sommige ambtenaren uitgebreid. Voorbeelden zijn : de wet van 6 juli 1964 op de zondagsrust en de wet van 15 juli 1964 betreffende de arbeidsduur in de openbare en particuliere sectors van 's Lands bedrijfsleven.

.../...

De bepalingen die de normen betreffende de vrouwenarbeid uitbreiden tot het vrouwelijk Rijkspersoneel, behoren dus tot die welke de Koning niet meer met gebruikmaking van zijn gewone verordeningsbevoegdheid kan wijzigen.

*
* *

De duur van het bevallingsverlof is vastgesteld in bepalingen welke de uitvoerende macht moet naleven. Daarom is het niet geraden die bepalingen in een gewoon koninklijk besluit te herhalen en zeker niet,zoals in het ontwerp, met een andere redactie, die immers aanleiding kan geven tot een interpretatie die in tegenspraak zou zijn met die welke aan het koninklijk besluit nr. 40 van 24 oktober 1967 moet worden gegeven.

Ook naar de inhoud is er verschil tussen de bepalingen van het ontwerp en die van het koninklijk besluit nr. 40. Dat is het geval met de regeling inzake miskraam vóór de 181e dag van de zwangerschap, waarvoor het koninklijk besluit nr. 40 geen voorzieningen heeft getroffen, met de regel dat het in de zes weken voor de bevalling genoten verlof wegens ziekte of gebrekkigheid wordt aangerekend op de duur van het bevallingsverlof, en ten slotte met het ontbreken van enige bepaling in het ontwerp, die zou stellen dat de vrouw in ieder geval haar werk moet onderbreken gedurende de acht weken na de bevalling.

*
* *

.../...

Derhalve wordt voorgesteld, in het koninklijk besluit van 1 juni 1964 niet meer de duur van het bevallingsverlof, maar alleen nog de bezoldiging en de administratieve stand van de vrouwelijke ambtenaar gedurende dat verlof te bepalen.

*
* *

De bepaling van het ontwerp, die toestaat dat de vrouwelijke ambtenaar haar wedde behoudt gedurende veertien in plaats van twaalf weken verlof, is een voorziening ter zake van de wedderegeling. Krachtens artikel 6 van de wet van 20 juli 1921 tot instelling van de boekhouding der betaalbaar gestelde kredieten moet het dan ook medeondertekend worden door de Minister van Financiën.

*
* *

Met inachtneming van deze opmerkingen stelt de Raad van State voor, het ontwerp als volgt te lezen :

KONINKLIJK BESLUIT TOT WIJZIGING VAN HET KONINKLIJK BESLUIT VAN 1 JUNI 1964 BETREFFENDE SOMMIGE VERLOVEN TOEGESTAAN AAN PERSONEELSLEDEN VAN DE RIJKSBESTUREN.

BOUDEWIJN, Koning der Belgen,
Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, ONZE GROET.

Gelet op artikel 66, tweede lid, van de Grondwet ;

Gelet op het koninklijk besluit nr. 40 van 24 oktober 1967 betreffende de vrouwenarbeid ;

Gelet op het koninklijk besluit van 1 juni 1964 betreffende sommige verloven toegestaan aan personeelsleden van de Rijksbesturen, inzonderheid op de artikelen 7, 8 en 9 ;

Gelet op het advies van de Algemene Syndicale Raad van advies ;

Gelet op het akkoord van Onze Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting, gegeven op ... ;

Gelet op het advies van de Raad van State ;

Op de voordracht van Onze Minister-Staatssecretaris voor het Openbaar Ambt en op het advies van Onze in Raad vergaderde Ministers,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Artikel 1.-

Artikel 7 van het koninklijk besluit van 1 juni 1964 betreffende sommige verloven toegestaan aan personeelsleden van de Rijksbesturen, wordt opgeheven.

Artikel 2.-

De artikelen 8 en 9 van hetzelfde besluit worden door de volgende bepalingen vervangen :

"Artikel 8.- Het bevallingsverlof bedoeld in artikel 7 van het koninklijk besluit nr. 40 van 24 oktober 1967 brengt geen wijziging in de administratieve stand van de betrokkene.

.../...

Verlof wegens ziekte of gebrekkigheid, verkregen gedurende de zes weken welke de werkelijke bevallingsdatum voorafgaan, wordt voor het bepalen van de administratieve stand van de betrokkene veranderd in bevallingsverlof.

Artikel 9.- De bezoldiging over de periode gedurende welke de betrokkene bevallingsverlof geniet, mag niet meer dan veertien weken bestrijken.

De periode tussen de verwachte en de werkelijke datum van de bevalling mag echter, op advies van de Administratieve Gezondheidsdienst, bezoldigd worden als ziekteverlof, overeenkomstig de ter zake geldende bepalingen".

Artikel 3.-

Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 1968.

Artikel 4.-

Onze Ministers zijn, ieder wat hem betreft, belast met de uitvoering van dit besluit.

Gegeven te ,

VAN KONINGSWEGE :

De Minister-Staatssecretaris voor het Openbaar Ambt,

De Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting,

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit	
Messieurs : de Heren :	G. VAN BUNNEN,	conseiller d'Etat, staatsraad,	président, voorzitter,
	J. MASQUELIN,	conseillers d'Etat,	
Madame : Mevrouw :	G. CISELET,	staatsraden,	
Messieurs : de Heren :	J. DE MEYER, P. DE VISSCHER,	assesseurs de la section de législation, bijzitters van de afdeling wetgeving,	
	G. DE LEUZE,	greffier adjoint, adjunct-griffier,	greffier. griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. G. VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M. J. LIGOT, substitut de l'auditeur général.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. LIGOT, substituut-auditeur-generaal.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) G. DE LEUZE.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) G. VAN BUNNEN.