ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat aux Postes, Télégraphes et Téléphones, le 10 décembre 1987, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant à titre expérimental, modification à la durée du travail des travailleurs de la Régie des Postes, ainsi que l'octroi d'une allocation de productivité et d'une indemnité pour frais supplémentaires de transport à certains membres du personnel de la Régie des Postes", a donné le 14 décembre 1987 :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 10 december 1987 door de Staatssecretaris voor Posterijen, Telegrafie en Telefonie verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende ten experimentele titel wijziging aan de arbeidsduur van de werknemers bij de Regie der Posterijen alsook de toekenning van een productiviteitstoelage en een vergoeding voor bijkomende vervoerskosten aan sommige personeelsleden van de Regie der Posterijen", heeft op 14 december 1987 het volgend advies gegeven :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

OBSERVATION GENERALE.

L'arrêté en projet tend à modifier la durée du travail dans certains services de la Régie des postes, d'une part, et à prévoir l'octroi, en faveur des agents de ces services, d'une allocation de productivité et d'une indemnité pour frais supplémentaires de transport, d'autre part.

Dans son article 1er, l'arrêté en projet prévoit qu'il est exclusivement applicable "aux membres du personnel de la Régie des postes utilisés dans des services qui sont, à titre expérimental, réorganisés conformément aux règles contenues dans le plan "Postes 1990"."

.../...

Le projet se réfère ainsi, pour déterminer son champ d'application, à un plan "Postes 1990", qui est un document n'ayant aucun caractère réglementaire ni même de valeur juridique du tout, et dont il est seulement fait état dans le rapport au Roi précédant l'arrêté royal n° 437 du 5 août 1986 relatif aux mesures d'assainissement applicables à la Régie des postes.

La référence à un tel document qui, par ailleurs, n'a fait l'objet d'aucune publication au Moniteur belge, ne permet pas de déterminer avec une précision suffisante quelles sont les personnes qui seront soumises aux dispositions de l'arrêté en projet et qui pourront s'en prévaloir.

Une observation analogue vaut pour l'article 5, § 1er et § 4, où il est fait mention, sans précision aucune quant à leur contenu, des "limites du potentiel horaire issu du plan "Postes 1990"."

Compte tenu de cette observation fondamentale, le projet devrait être entièrement remanié. Une solution pourrait consister à formuler en termes juridiques, dans l'arrêté en projet lui-même, les objectifs du plan "Postes 1990" et les moyens envisagés en vue de leur réalisation.

+

Sous réserve de ce qui précède, le projet appelle les observations suivantes :

.../...

INTITULE.

L'intitulé mentionnne la durée du travail "des travailleurs", par opposition à l'octroi d'indemnités et allocations à "certains membres du personnel". Il ne se concilie pas avec l'article 1er de l'arrêté en projet, aux termes duquel celui-ci n'est applicable, même en ce qui concerne la modification de la durée du travail, qu'aux services de la Régie qui ont été réorganisés conformément aux règles contenues dans le plan "Postes 1990".

L'intitulé doit être revu.

PREAMBULE.

Alinéa 2.

Aucune disposition de la loi du 6 juillet 1971 portant création de la Régie des postes ne constitue le fondement de l'arrêté en projet et la mention de cette loi n'est pas nécessaire à la compréhension du projet.

L'alinéa 2 doit dès lors être omis.

Pour la même raison, les alinéas 3, 5 et 6 doivent également être omis.

Alinéa 8 (devenant l'alinéa 4).

Conformément à l'usage, il y a lieu d'écrire :

"Vu le protocole du Comité de secteur VII, daté du 28 septembre 1987;".

.../...

Alinéa 9.

Compte tenu de l'observation générale formulée ci-avant, le considérant doit être omis.

DISPOSITIF.

Article 1er.

La division d'un texte en chapitres doit se faire de manière à éviter que certains articles - en l'occurrence l'article 1er - soient exclus de la division.

L'article 1er doit constituer le chapitre Ier du dispositif, avec l'intitulé "Champ d'application".

Articles 2 et 3.

L'article 2 modifie la durée hebdomadaire du travail, dont le maximum est porté à 42 heures à calculer sur une période de trois mois; il déroge ainsi à l'article 19 de la loi du 16 mars 1971 sur le travail. Il se donne pour fondement juridique l'article 15 de l'arrêté royal n° 437 du 5 août 1986 relatif aux mesures d'assainissement applicables à la Régie des postes, en vertu duquel,

> "Par dérogation à la loi sur le travail du 16 mars 1971, le ministre qui gère la Régie des postes peut procéder à des adaptations de la durée du travail susceptibles d'augmenter la qualité du service et d'améliorer les résultats d'exploitation".

.../...

Le rapport au Roi, joint à l'arrêté en projet, commente cette modification de la façon suivante :

> "La modification de la durée du travail a donc comme seul objectif d'autoriser le paiement des prestations du samedi et ne peut avoir comme effet de permettre à la Régie d'occuper les travailleurs durant 42 heures chaque semaine, réparties sur six jours".

Ce commentaire paraît inconciliable avec le texte de l'article 2 qui permet une durée de travail supérieure à 38 heures par semaine, sous la seule réserve que sur une période de trois mois, la durée hebdomadaire moyenne du travail ne dépasse pas 42 heures par semaine.

Le texte de l'article 2 doit donc être revu afin de déterminer avec précision les droits et obligations respectifs de la Régie et de son personnel quant à la durée du travail.

Par ailleurs, il ressort du rapport au Roi et des explications du délégué du Ministre que la modification de la durée du travail prévue à l'article 2 du projet a pour seule fin de limiter l'octroi d'un repos compensatoire aux heures supplémentaires visées à l'article 3 du projet; le travail presté au-delà des 38 heures par semaine - durée maximale du travail fixée par les conventions sectorielles - mais en deçà des limites prévues par l'article 3, serait rémunéré à 100 p.c., en plus du traitement mensuel, selon le taux horaire de 1/1976 du traitement.

.../...

Aucune disposition du projet ne prévoit cependant la rétribution de ces heures supplémentaires.

D'après le délégué du ministre, cette rémunération découle du statut pécuniaire du personnel des ministères.

Il est toutefois à craindre que l'article 2 du projet, rapproché de l'article 3, ne soit interprété comme excluant la rétribution des heures prestées au-delà de la limite fixée par les conventions collectives du travail, puisqu'il relève la durée hebdomadaire du travail de 38 heures à 42 heures en moyenne, en sorte que les heures comprises entre ces deux limites ne seraient plus, à s'en tenir au texte, considérées comme des heures supplémentaires mais comme un travail rémunéré par le barème mensuel.

Le projet doit, dès lors, dans un souci de sécurité juridique, être complété par une disposition prévoyant la rétribution du travail presté au-delà des 38 heures par semaine mais ne donnant pas droit à un repos compensatoire.

En outre, l'article 3 du projet prévoit que les prestations supplémentaires donnent lieu à un repos compensatoire "dans les trois mois", sans autre précision.

Il doit être complété par l'indication du point de départ de ce délai et des conséquences qui s'attachent au dépassement de ce délai, lorsque les nécessités du service empêchent que le repos compensatoire soit pris dans les trois mois.

.../...

Article 4.

La référence faite à l'article 29, § 2, de la loi du 16 mars 1971 est erronée puisque celui-ci définit ce qu'il y a lieu d'entendre par "travail supplémentaire", définition à laquelle l'article 4 déroge.

On peut se demander si, en réalité, ce n'est pas l'article 29, § 1er, de ladite loi qui devrait être visé.

Article 5.

Au paragraphe 3, il y a lieu de remplacer les mots "en application des dispositions de l'article 29 de la loi sur le travail du 16 mars 1971" par les mots "en application des articles 3 et 4".

Article 7.

A la connaissance du Conseil d'Etat, à l'exception de l'arrêté royal du 14 décembre 1978 relatif à l'octroi de récompenses en espèces par la Régie des postes, les arrêtés royaux auxquels l'article 7 se réfère n'ont pas été publiés au Moniteur belge.

Afin d'assurer la sécurité juridique, il conviendrait que ces textes fassent l'objet d'une publication au Moniteur belge avant la publication du présent projet ou en même temps que celle-ci.

.../...

Article 8.

L'article tend à remplacer le régime des bonifications en temps des membres du personnel dont la résidence administrative est modifiée, par une indemnisation des frais supplémentaires de transport en commun.

Le texte devrait préciser quel est ce régime de bonifications auquel les membres du personnel ne pourront plus prétendre.

Article 10.

Pour rendre le texte plus clair, il convient d'ajouter, après les mots " dans l'intérêt du service", les mots "prévues à l'article 9".

Article 11.

Le paragraphe 2 manque de précision en ce qu'il ne détermine pas l'étendue de l'assurance visée ni les cas dans lesquels cette assurance serait appelée à jouer.

Article 13.

L'arrêté en projet ayant notamment pour objet de modifier la durée du temps de travail ainsi que le régime d'octroi de repos compensatoire, la rétroactivité prévue ne peut être admise que si elle ne porte pas atteinte à des droits acquis par des membres du personnel.

.../...

Article 14.

L'exécutoire étant destiné à valoir à l'égard de tous les Ministres qui auront les Postes dans leurs attributions, il y a lieu de remplacer les mots "Notre Premier Ministre" par les mots "Notre Ministre qui a les Postes dans ses attributions".

OBSERVATION FINALE.

Compte tenu du bref délai qui lui était imparti, le Conseil d'Etat a été contraint à se limiter aux observations qui précèdent et n'a pas pu procéder aux corrections de forme qu'appellent la plupart des dispositions de l'arrêté en projet.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de Regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

ALGEMENE OPMERKING.

Het ontworpen besluit strekt ertoe, eensdeels, de arbeidsduur in bepaalde diensten van de Regie der Posterijen te wijzigen en, anderdeels, ten gunste van de personeelsleden van die diensten te voorzien in de toekenning van een productiviteitstoelage en een vergoeding voor bijkomende vervoerkosten.

In zijn artikel 1 bepaalt het ontworpen besluit dat het uitsluitend van toepassing is "op de personeelsleden van de Regie der Posterijen benuttigd in de diensten die bij wijze van experiment georganiseerd worden overeenkomstig de regels vervat in het plan "Post 1990"."

Ter bepaling van zijn werkingssfeer verwijst het ontwerp zodoende naar een plan "Post 1990", dat een stuk is zonder ook maar enig verordenend karakter of enige

.../...

rechtskracht, en waarvan alleen gewag gemaakt wordt in het verslag aan de Koning dat voorafgaat aan het koninklijk besluit nr. 437 van 5 augustus 1986 houdende saneringsmaatregelen die toepasselijk zijn op de Regie der Posterijen.

De verwijzing naar een zodanig stuk, dat bovendien niet bekendgemaakt is in het Belgisch Staatsblad, maakt het niet mogelijk met voldoende nauwkeurigheid te bepalen welke personen onderworpen zullen zijn aan de bepalingen van het ontworpen besluit en zich erop zullen kunnen beroepen.

Een soortgelijke opmerking geldt voor artikel 5, § 1 en § 4, waar zonder enige precisering omtrent hun inhoud, melding wordt gemaakt van de "grenzen van het uurpotentieel gesproten uit het plan "Post 1990"."

Gelet op deze fundamentele opmerking zou het ontwerp in zijn geheel herschreven moeten worden. Een mogelijke oplossing zou zijn dat in het ontworpen besluit zelf de oogmerken van het plan "Post 1990" en de middelen die in uitzicht worden gesteld om die te verwezenlijken, in rechtstermen worden geformuleerd.

+

Onder voorbehoud van het vorenstaande, zijn bij het ontwerp de volgende opmerkingen te maken :

OPSCHRIFT.

Het opschrift heeft het over de arbeidsduur "van de werknemers", maar spreekt verder over de toekenning van vergoedingen en toelagen aan "sommige personeelsleden". Het strookt niet met artikel 1 van het ontworpen besluit, volgens hetwelk dit laatste, zelfs wat de wijziging van de arbeidsduur betreft, alleen van toepassing is op de diensten van de Regie die gereorganiseerd zijn overeenkomstig de regels vervat in het Plan "Post 1990".

Het opschrift moet worden herzien.

AANHEF.

Tweede lid.

Geen enkele bepaling van de wet van 6 juli 1971 houdende oprichting van de Regie der Posterijen vormt de rechtsgrond van het ontworpen besluit en de vermelding van die wet is niet noodzakelijk voor een goed begrip van het ontwerp.

Het tweede lid moet derhalve vervallen.

Om dezelfde reden moeten ook het derde, het vijfde en het zesde lid vervallen.

Achtste lid (dat het vierde lid wordt).

Overeenkomstig het gebruik schrijve men :

"Gelet op het protocol van het Sectorcomité VII van 28 september 1987;".

/

Negende lid.

Gelet op de bovenstaande algemene opmerking moet de considerans vervallen.

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

Wordt een tekst in hoofdstukken ingedeeld, dan mag geen enkel artikel - in het onderhavige geval artikel 1 - buiten die indeling blijven.

Artikel 1 moet hoofdstuk I van het bepalend gedeelte vormen, met als opschrift "Werkingssfeer".

Artikelen 2 en 3.

Artikel 2 wijzigt de wekelijkse arbeidsduur, waarvan het maximum op 42 uur gebracht wordt, te berekenen over een periode van drie maanden; het artikel wijkt zodoende af van artikel 19 van de arbeidswet van 16 maart 1971. Als rechtsgrond voert het aan, artikel 15 van het koninklijk besluit nr. 437 van 5 augustus 1986 houdende saneringsmaatregelen die toepasselijk zijn op de Regie der Posterijen, hetwelk bepaalt :

> "In afwijking van de arbeidswet van 16 maart 1971, mag de Minister die de Regie der posterijen beheert arbeidsduuraanpassingen doorvoeren die een verhoogde dienstverlening en een verbeterd exploitatieresultaat kunnen tot gevolg hebben".

.../...

In het bij het ontworpen besluit gevoegde verslag aan de Koning wordt die wijziging als volgt toegelicht :

> "De wijziging van de arbeidsduur is er alleen op gericht de betaling van de zaterdagprestaties toe te laten en mag niet tot gevolg hebben dat de Regie ertoe zou gemachtigd worden om de werknemers gedurende 42 uren iedere week, gespreid over 6 werkdagen tewerk te stellen".

Deze toelichting lijkt onverenigbaar met de tekst van artikel 2, dat een arbeidsduur van meer dan 38 uren per week toestaat, met als enige voorwaarde dat de gemiddelde wekelijkse arbeidsduur over een periode van drie maanden 42 uren per week niet overschrijdt.

De tekst van artikel 2 moet dus worden herzien om de respectieve rechten en plichten van de Regie en van haar personeel ten aanzien van de arbeidsduur nauwkeurig te bepalen.

Overigens blijkt uit het verslag aan de Koning en uit de uitleg van de gemachtigde van de Minister dat de in artikel 2 van het ontwerp bedoelde wijziging van de arbeidsduur alleen ten doel heeft het toekennen van een inhaalrust tot de in artikel 3 van het ontwerp bedoelde overuren beperkt te houden; de arbeid die boven 38 uren per week wordt gepresteerd - de maximumarbeidsduur bepaald door de sectorovereenkomsten - maar binnen de in artikel 3 gestelde grenzen, zou tegen 100 pct. worden bezoldigd, bovenop de maandwedde, volgens het uurbedrag van 1/1976 van de wedde.

.../...

Geen enkele bepaling van het ontwerp voorziet echter in de bezoldiging van die overuren.

Volgens de gemachtigde van de Minister volgt die bezoldiging uit de bezoldigingsregeling van het personeel van de ministeries.

Er valt echter te vrezen dat artikel 2 van het ontwerp, als het wordt samengelezen met artikel 3, zo zal worden uitgelegd dat het de bezoldiging uitsluit van de uren die gepresteerd worden boven de limiet bepaald door de collectieve arbeidsovereenkomsten, aangezien het de wekelijkse arbeidsduur optrekt van 38 uren tot gemiddeld 42 uren, zodat de tussen die twee limieten inliggende uren, als men zich aan de tekst houdt, niet langer als overuren zouden worden beschouwd, maar als arbeid die volgens de maandelijkse weddeschaal wordt bezoldigd.

Het ontwerp moet derhalve ter wille van de rechtszekerheid worden aangevuld met een bepaling die voorziet in de bezoldiging van de arbeid die boven 38 uren per week gepresteerd wordt, maar geen recht verleent op inhaalrust.

Daarenboven bepaalt artikel 3 van het ontwerp dat overwerk recht geeft op inhaalrust "binnen drie maanden", maar het geeft geen nadere precisering.

Het behoort derwijze te worden aangevuld dat wordt aangegeven wanneer die termijn begint te lopen en wat de consequenties van het overschrijden van die termijn zijn, voor het geval dat het wegens de behoeften van de dienst niet mogelijk is om de inhaalrust binnen drie maanden op te nemen.

Artikel 4.

De verwijzing naar artikel 29, § 2, van de wet van 16 maart 1971 is verkeerd, aangezien dat artikel bepaalt wat onder "overwerk" moet worden verstaan, van welke definitie artikel 4 afwijkt.

Men kan zich afvragen of in werkelijkheid niet naar artikel 29, § 1, van de genoemde wet zou moeten worden verwezen.

Artikel 5.

In paragraaf 3 moeten de woorden "bij toepassing van de bepalingen van artikel 29 van de arbeidswet van 16 maart 1971" worden vervangen door de woorden "op grond van de artikelen 3 en 4".

Artikel 7.

Voor zover de Raad van State bekend is, zijn behalve het koninklijk besluit van 14 december 1978 betreffende de toekenning van geldelijke beloningen door de Regie der Posterijen, de koninklijke besluiten waaraan artikel 7 refereert niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Ter wille van de rechtszekerheid zouden deze teksten in het Belgisch Staatsblad moeten worden bekendgemaakt voordat het onderhavige ontwerp bekend wordt gemaakt of tegelijk ermee.

.../...

Artikel 8.

Het artikel heeft tot doel het stelsel van tijdbonificaties voor personeelsleden wier administratieve standplaats gewijzigd wordt, te vervangen door een schadeloosstelling voor de bijkomende kosten van gemeenschappelijk vervoer.

In de tekst zou nader moeten worden bepaald over welk bonificatiestelsel, waarop de personeelsleden geen aanspraak meer zullen kunnen maken, het gaat.

Artikel 10.

Om de tekst duidelijker te maken, zou vooraan moeten worden geschreven : "De in artikel 9 bedoelde toelatingen".

Artikel 11.

Paragraaf 2 mist nauwkeurigheid doordat hij niet bepaalt hoever de bedoelde verzekering reikt en evenmin aangeeft in welke gevallen die verzekering aangesproken zou moeten worden.

Artikel 13.

Aangezien het ontworpen besluit onder meer tot doel heeft de arbeidsduur alsmede het stelsel ter zake van het toestaan van inhaalrust te wijzigen, kan met de terugwerkende kracht waarin het voorziet slechts worden ingstemd als daardoor geen afbreuk wordt gedaan aan verkregen rechten van het personeel.

.../...

Artikel 14.

Daar de uitvoeringsbepaling moet gelden ten aanzien van alle Ministers tot wier bevoegdheid de Posterijen zullen behoren, dienen de woorden "Onze Eerste Minister" te worden vervangen door de woorden "Onze Minister tot wiens bevoegdheid de Posterijen behoren".

SLOTOPMERKING.

Wegens de korte termijn die hem is toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot de voorgaande opmerkingen en heeft hij niet de vormverbeteringen kunnen aanbrengen welke de meeste bepalingen van het ontwerp behoeven.

La chambre était composée de

Messieurs : H. ROUSSEAU, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

P. FINCOEUR, conseillers d'Etat,
R. ANDERSEN, staatsraden,

Madame : R. DEROY, greffier,
Mevrouw : griffier.

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. M. QUINTIN, auditeur adjoint.

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. M. QUINTIN, adjunct-auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

H. ROUSSEAU.